

ANÁLISE DA RESPONSABILIDADE POLÍTICA NO ÂMBITO DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

ANALISI DELLA RESPONSABILITÀ POLITICA NELL'AMBITO DELLA DEMOCRAZIA RAPPRESENTATIVA

*"Os homens não aprendem que a política não é a moral e que se ocupa apenas do que é oportuno."
(Henry David Thoreau)*

Alexandre Sanson

Michelle Asato Junqueira

RESUMO:

Diante da crise de representatividade a cada dia mais crescente no âmbito da democracia contemporânea, a discussão acerca da responsabilidade política ganha superior relevância com a finalidade de dar garantias ao povo quando da delegação de seu poder aos seus representantes. *Responsiveness* e *accountability* são expressões que assinalam a necessidade de prestação de contas e da coerência do binômio inafastável representação/responsabilidade. Nesta linha, a análise da natureza da representação política, bem como do próprio mandato eleitoral tornam-se elementos essenciais na construção da análise da democracia representativa e o seu repensar dentro do cenário contemporâneo, caminhando para a responsabilização do agente público não apenas na órbita da responsabilização política, mas também de ordem civil, penal e administrativa.

PALAVRAS-CHAVES: RESPONSABILIDADE POLÍTICA; DEMOCRACIA REPRESENTATIVA; CRISE DE LEGITIMIDADE

RIASSUNTO:

Di fronte alla crisi della rappresentazione ogni giorno più crescita all'interno della democrazia contemporânea, il dibattito sulla responsabilità politica guadagna rilevanza al fine di fornire una garanzia al popolo quando si delegano il loro potere ai loro rappresentanti. Responsiveness e accountability sono espressioni che indicano la necessità di responsabilità e coerenza della inamovibili binomio rappresentazione/responsabilità. In questa linea, l'analisi della natura della rappresentanza politica e del mandato elettorale stesso diventano elementi essenziali per costruire l'analisi della democrazia rappresentativa e il suo ripensamento all'interno della scena contemporanea, in cammino per la responsabilità del funzionario pubblico non solo nella sfera della responsabilità politica, ma anche di un processo civile, penale e amministrativo.

PAROLE-CHIAVI: RESPONSABILITÀ POLITICA; DEMOCRAZIA RAPPRESENTATIVA; CRISE DE LEGGITIMITÀ

INTRODUÇÃO.

A democracia representativa é um regime que possibilita a responsabilidade dos governantes perante os governados quando houver algum desvio de suas funções no exercício do mandato, podendo ocorrer em uma ou mais esferas, no caso: civil, penal, administrativa ou política. A responsabilidade política, em especial, que abrange expressões como *responsiveness* e *accountability*, implica, em um sistema representativo, cujo quadro de governantes é eleito pelo corpo eleitoral, no dever destes de prestar contas, sujeitando-se, por conseguinte, a um juízo de mérito sobre os seus atos e atividades por parte dos governados ou de órgãos institucionais. Assim, denota-se existência de um binômio representação/responsabilidade, pelo qual os representantes têm a obrigatoriedade de respeito à vontade dos representados.

A teoria da representação política democrática demonstra uma realidade aparentemente insuperável face às impossibilidades práticas da democracia direta, como a extensão territorial e a complexidade dos assuntos estatais, e implica, com base nas lições de Sieyès acerca do mandato livre, numa alteração do pólo do exercício do poder, passando dos indivíduos para a figura abstrata da nação, cuja vontade é distinta daqueles que o compõem, observando-se que uma assembleia nacional não era feita para se ocupar dos assuntos particulares dos cidadãos. Decerto a referida questão já havia sido tratada anteriormente por Burke, em seu discurso aos eleitores de Bristol, ao afirmar que o Parlamento não é um congresso de embaixadores de interesses hostis e diferentes, mas uma assembléia deliberativa de uma nação com um único interesse, o de todos; baseando-se na experiência consolidada do Parlamento britânico.

Desta forma, a representação livre estabelece um vínculo, ainda que não juridicamente, entre governantes e governados, sendo que aqueles devem ponderar acerca dos reais anseios destes e produzir a vontade pública, garantindo-lhes um campo de ação discricionária necessário para uma atuação responsável. Assim, a legitimidade dos órgãos representativos (que possuem não somente competências, mas também responsabilidades) não decorre unicamente do voto, mas também dos seus atos, tratando-se de um processo que reage à realidade social cotidiana. A responsabilização, por conseguinte, não pode ocorrer apenas por meio do pleito, com a não eleição do candidato, fazendo-se necessária a previsão institucional de mecanismos de controle

que possam, a qualquer tempo, levar um representante a responder por suas ações ou omissões, sendo essencial, para tanto, a análise da evolução da natureza do mandato.

Logo, objetiva-se no presente trabalho, por um lado, no âmbito da representação política, analisar questões como a forma de designação dos Governantes, as concepções acerca do mandato e as funções do corpo representativo, por outro, tecer considerações sobre a origem, evolução e conceitos de responsabilidade, isto é, desenvolver a análise das duas faces do poder: a competência e a responsabilidade decorrente do seu exercício; principalmente no cenário político contemporâneo de evidente crise da representatividade.

1. ANÁLISE DA TEORIA DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

A representação política é seguramente um dos temas dotados de maior complexidade no Direito Público e na Ciência Política, posto que qualquer explanação desenvolvida acerca de sua natureza torna imprescindível a prévia verificação de elementos sociais e políticos presentes em cada país em um determinado período histórico. Entretanto, preliminarmente, deve-se aceitar a sua completa desvinculação da origem privada, uma vez que o mandato político é cercado de peculiaridades que só podem ser verificadas à luz dos princípios publicísticos (DALLARI, 2005, pp. 158-9). A representação, desta forma, pode ser conceituada como a situação político-jurídica na qual determinados indivíduos exercem as funções estatais em nome do povo, tendo a mesma força e produzindo os mesmos efeitos que se tais funções fossem diretamente exercidas pelo corpo dos cidadãos (FERREIRA, 1971, p.226), devendo-se trabalhar pelo bem comum dos representados e não por interesses pessoais.

A essência, portanto, da representação reside não na identidade entre povo e Estado, mas na sua separação, sendo que a vontade dos representantes não deve ser sempre idêntica a de seus representados, cabendo àqueles refletir em suas decisões a vontade coletiva, isto é os anseios nacionais. Trata-se, desta forma, de uma inevitável consequência da compreensão do povo como nação, como uma unidade política, relegando a possibilidade de participação direta do cidadão nos negócios do Estado, outorgando as funções governamentais aos seus representantes, eleitos periodicamente, exercendo o mandato por um determinado prazo, uma vez que Rousseau

(ROUSSEAU, 2005, p. 80)¹, árduo defensor da intervenção popular direta nos assuntos públicos, admite em sua obra que isto somente seria possível em um Estado muito pequeno, em que não houvesse desigualdade de classes e riqueza, sendo de difícil concretização em sociedades mais complexas. O sistema representativo, pois, em sua origem, apresentava características eminentemente aristocráticas, buscando afastar uma eventual tendência popular ao autoritarismo (ditadura da maioria), pois apenas alguns membros do povo seriam capazes de governar, tecendo Montesquieu, precursor do modelo apresentado, as seguintes lições:

Havia um grande vício na maioria das antigas repúblicas: o povo tinha o direito de tomar resoluções ativas que requerem certa execução, coisa de que ele de modo algum é capaz. Ele só deve tomar parte no governo para escolher seus representantes, e isso é tudo o que pode fazer. Porque, se há poucos indivíduos que conhecem o grau preciso da capacidade dos homens, cada um será, porém, capaz de saber, em geral, se aquele a quem escolheu é mais esclarecido do que a maior parte dos outros. O corpo representativo também não deve ser escolhido para tomar qualquer resolução ativa, coisa que ele não executaria bem, mas sim para criar leis ou examinar se foram bem executadas aquelas que criou, tarefa que saberia desempenhar muito bem, e ninguém mais é capaz de desempenhá-la melhor que ele. (MONTESQUIEU, 2006, p.169)

Nesse sentido, Madison expõe, ainda, que a delegação do governo a um pequeno número de cidadãos teria como efeito positivo: “(...) depurar e ampliar as opiniões do povo, que são filtradas por uma assembléia escolhida de cidadãos, cuja sabedoria pode discernir melhor o verdadeiro interesse de seu país e cujo patriotismo e amor à justiça serão menos propensos a sacrificá-lo a considerações temporárias ou parciais.” (MADISON; HAMILTON, 1993, p. 137). A representação dos governados pelos governantes baseia-se, portanto, na idéia de que os representantes comumente eleitos seriam mais capazes de administrar o Estado e de identificar medidas a serem adotadas visando ao bem comum. Assim, a referida transferência do exercício do poder decisório resulta do chamado mandato representativo e, portanto, da idéia de representação nacional, com origem na França pós-revolucionária, na qual os representantes não mais se encontrariam vinculados à defesa de interesses particulares.

Outrossim, de acordo com John Stuart Mill, grande defensor da representação política, não há nenhuma dificuldade em demonstrar que o governo ideal, em contraposição à monarquia

¹ “Hay sin duda formas de actuación directa que el pueblo desenvuelve de una manera inmediata (como hemos visto, por ejemplo, en el referéndum), pero todas estas formas tienen un valor muy limitado que se limita a la aprobación o desaprobación de una propuesta o a una elección entre varias alternativas posibles. En las sociedades complejas que constituyen comunidades de millones de habitantes es necesario superar esta actuación puramente crítica de aceptación o reprobación, transfiriendo la acción del pueblo a representantes, que, sustituyéndolo, obren en su nombre, para hacer valer sus intereses o su voluntad.” (AGESTA, 1983, pp. 268-9)

despótica, é o representativo, uma vez que a sua adoção permite que o povo inteiro, ou pelo menos grande parte dele, exercite, por meio de deputados eleitos periodicamente por ele, o poder de controle supremo, que deve existir em algum lugar nas constituições, de modo a ser mantido em toda a sua perfeição, ressaltando, desta forma, que o povo deve ser amo e senhor, sempre que quiser, de todas as atividades do governo (MILL, 1981, p. 47). Ante o exposto, como bem ressalta Monica Herman Caggiano, a representação política implica, portanto, numa transmutação do pólo do exercício do poder político, operação que, no Estado de Direito, se realiza por força de regras preestabelecidas que o atribuem a um organismo abstrato e diferente dos indivíduos titulares desse poder, que, porém, intervém através da seleção dos integrantes daquele organismo (CAGGIANO, 1990, p. 19). Seguem transcritos os apontamentos de José de Alencar, em sua obra acerca do sistema representativo:

Outr'ora legislava o povo directamente: nomeava e demitia, não transmitindo o poder senão accidentalmente. Agora o povo exerce o poder por meio de mandatários e apenas conserva o uso próprio do direito constituinte. Um longo estudo comparado das instituições seria mister para contestar as variedades do systema representativo. Para o nosso fim, porém, basta conhecer a base commum dessa fôrma de governo. Esta se resume na these seguinte: A nação ou uma parte della elege os homens que devem exercer a porção de soberania necessária para a direcção do estado. Essa eleição vence-se em escrutínio à maioria absoluta ou relativa de votos. (ALENCAR, 1996, p. 14)

A eclosão do sistema representativo ocorre ainda na Idade Média, surgindo primeiramente na Inglaterra, em razão da necessidade de se neutralizar o poder da autoridade real, e somente um século depois na França, que no mesmo período vivia um cenário político diferente, unindo esforços para concentrar competências no rei. As instituições de representação inglesas têm suas raízes históricas na sucumbência do país à dominação estrangeira de Guilherme, o Conquistador, de origem normanda, em 1066. Os seus sucessores, reis na Inglaterra e duques na Normandia, mostravam-se mais preocupados com a Europa Continental do que com seus domínios, e fizeram-se presentes em constantes guerras, todas subsidiadas por recursos humanos e econômicos britânicos.

A nobreza, a burguesia e a plebe, manifestamente contrárias a estas batalhas, uniram-se com o objetivo de limitar o poderio do monarca, razão pela qual, no século XII, estabeleceu-se uma relação entre rei e um *Concilium* (composto por eclesiásticos e nobres), baseada em concessões recíprocas, observando-se que toda medida importante e excepcional tomada pelo soberano

deveria passar por prévia consulta desta assembléia, a qual sob o reinado de Eduardo I passou a funcionar também como corte de justiça; constituindo a denominada Câmara dos Lordes. A representação é ampliada no cenário político inglês quando Simon de Montfort, na segunda metade do século XIII, convoca dois cavaleiros distintos de cada condado para fazerem parte do Parlamento, dando origem à Câmara dos Comuns, composta por representantes da baixa nobreza, sendo que tal órgão agregado à Câmara dos Lordes e ao rei formam o moderno parlamento inglês, também denominado de *Parliament model*.

Na França, a representação percorreu movimento análogo, surgindo no feudalismo, quando os reis convocavam os prelados e os barões em assembléia para pedir-lhes ajuda e com eles consultar-se, sendo que em 1302, Felipe, o Belo, reuniu pela primeira vez em assembléia plenária para uma consulta nacional o clero, a nobreza e os burgueses, camponeses sem terra e os denominados “*sans-culottes*”, dando origem aos Estados Gerais. No século XV, como a participação nessas reuniões passou a configurar um pesado encargo, foram realizadas eleições para designar os representantes de cada classe, observando-se que antes de 1789 a representação constituía uma relação de mandato uma vez que o *cahier* (portador de votos) não representava a nação inteira, chegando à assembléia com determinações específicas às quais se encontrava vinculado, tendo poderes limitados, podendo ser remunerado pelo exercício de tal função.

A partir da revolução francesa, com o fim do absolutismo, antes fortalecido pela divisão dos Estados Gerais em três ordens desunidas, o mandato imperativo caiu em desuso. A representação livre, através da qual o parlamentar exerce o poder sem estar subordinado aos seus eleitores, emanou das discussões desenvolvidas na Assembléia Constituinte francesa, com a prevalência do posicionamento de Montesquieu, sendo posteriormente delineada por Sieyès², que rechaçava as instruções e o direito dos eleitores de revogar os mandatos dos deputados, ratificando a Constituição de 1791 a representação da nação. Saliente-se que se este texto assinala a renovação do conceito de representação política, a mesma também já estava ocorrendo na evolução do sistema inglês, conforme mensagem de Burke aos eleitores de Bristol, em 1774, em que definiu o Parlamento como uma assembléia deliberante de uma nação, onde não deveriam influir preconceitos locais, mas o bem comum.

² “Conhecemos o verdadeiro objetivo de uma assembléia nacional; não é feita para se ocupar dos assuntos particulares dos cidadãos. Ela considera-os comum. Tiremos daí a consequência natural: que o direito de fazer-se representar só pertence aos cidadãos por causa das qualidades que lhes são comuns e não devido àquelas que os diferenciam.” (SIEYÈS, 1986, pp. 144-6)

Assevera-se que com o mandato livre, em regra irrevogável e geral, diferentemente do que ocorria com o mandato imperativo, há uma efetiva concessão da soberania do povo àqueles homens por ele eleitos. Logo, reside na própria essência da sistemática representativa a duplicidade entre representante e representado, considerando-se que as noções de representação e identidade são distintas, pois o parlamento que representa não é o povo, e que, ao confundi-las, acaba-se encobrindo a verdadeira função política do modelo representativo (LEIBHOLZ, 1989, pp. 71-73). Entretanto, impõe-se uma solidariedade nesta relação, onde o eleitor tem o dever de nomear o deputado e o deputado tem o dever de cumprir a função que incumbe ao órgão de representação.

Da idéia de representação é possível extrair, por conseguinte, dois pontos primordiais para a compreensão da democracia representativa moderna: a) um elemento aristocrático, através do qual o governo popular será exercido pelos mais sábios, e b) a vinculação do regime democrático à realização de eleições para escolha de representantes, em contraposição ao método do sorteio presente na Antiguidade (FERREIRA FILHO, 2001, pp. 14-5). Neste momento, verificar-se-á como ocorre a designação dos governantes, ressaltando-se que, em todas as épocas e mais ou menos por toda a parte se observa a eleição política, por diverso que seja o contexto em que se insira.

Todavia, ressalte-se que apenas com o constitucionalismo moderno, ao se propor, de forma simultânea, garantir a liberdade e religitar o poder, elevou-se a eleição a instrumento periódico de escolha dos governantes, criando-se uma relação constante com os governados e instituindo o sufrágio individual, direto ou indireto (MIRANDA, 2007, p. 12), aduzindo Maurice Hauriou que: “pratiquement, le gouvernement représentatif suppose une organisation électorale, sinon pour la nomination de tous lês représentants de l’Etat, du moins pour celle dès assemblées législatives.” (HAURIOU, 1929, p. 147). A própria concepção de representação política, desenvolvida por Sieyès, encontrava-se atrelada à idéia de designação, pelo povo, através de eleições, dos membros do Parlamento, que devem formular a vontade da nação, podendo-se depreender uma “democracia eleitoral”. A mencionada acepção clássica é devidamente analisada por Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

Da eleição resulta que o “representante” recebe um poder de querer, é investido do poder de querer pelo todo, torna-se a vontade do todo. A eleição, a escolha do representante, é, portanto, uma atribuição de competência. Nada o vincula, juridicamente, à vontade dos eleitores. No máximo, reconhece-se que a moral e

o seu próprio interesse o impelem a atender os desejos do eleitorado. A moral porque a eleição não se obtém sem promessas ... O próprio interesse porque o tempo trará nova eleição ... (FERREIRA FILHO, 2001, pp. 83-4)

Insta citar, ainda, as lições de Cláudio Lembo (LEMBO, 1991, p. 52), para quem, não obstante as profundas transformações introduzidas nos sistemas políticos democráticos pelo pluralismo e partidos de massa, a forma representativa e a legitimação popular, por meio de eleições, dos detentores do poder permanecem sendo a base do ordenamento constitucional das democracias ocidentais; posto que as eleições suportadas no voto afiguram-se, até o presente momento, a melhor maneira de escolha dos dirigentes. O voto, no entanto, para constituir a legítima expressão da vontade do povo, deve ser cercado de garantias que lhe atestem sua autenticidade, inerentes a um ambiente político de *free and fair elections*, posto que o mesmo deve influir, de algum modo, ainda que potencialmente, na formação dos poderes e órgãos do Estado; sendo imprescindível o estudo do sistema eleitoral, levando-se em consideração os fatores históricos e políticos de cada país.

É certo que por voto, ou sufrágio, é possível se depreender, no caso de institutos de mecanismo de democracia direta, um assentimento popular ou não a uma proposição feita ao eleitor, mas no regime representativo: “o sufrágio é processo legal para a designação, pelo eleitorado, das pessoas que devem desempenhar determinadas funções, chamadas funções eletivas.” (AZAMBUJA, 1987, p. 281), isto é, designar os membros do Poder Legislativo e o Presidente da República, dentre outras autoridades, posto que alguns lugares elegem-se juízes e membros de tribunais administrativos. Desta forma, a eleição, em que pese ser o meio mais idôneo, não é o único para atuar a representação política, recordando-se que os aspectos de comportamento eleitoral e mecanismos para determinar a *responsiveness* dos governantes somente se confundem com o governo representativo quando este se encontra inserido num regime democrático (URBINATI, 2006, p. 17).

Logo, em uma democracia, a eleição deve ser o método para escolha de representantes porque: 1) tal direito deve caber a todos os indivíduos que compõem o corpo eleitoral; e 2) o povo é o seu maior interessado para que haja bons governos. A importância desta designação é manifestada por Rui Barbosa (BARBOSA, 1965, pp. 56-7) ao expor que, destruído o sistema representativo, cuja substância consiste na escolha do Governo pelo povo, nenhuma das liberdades humanas, das liberdades cristãs, das liberdades democráticas, poderá mais existir

senão por tolerância do usurpador; concluindo que: “todo aquele que defende o seu direito de votar, defende a sua consciência, defende a sua religião, defende a sua casa, defende os seus bens, defende a honra sua e dos seus, defende a própria vida.”. Seguem lições de Maurice Duverger, o qual expõe que foi no curso do século XX é que os laços entre democracia e sufrágio tornaram-se mais fortes, uma vez que o combate pelas idéias democráticas se confunde com a luta para ampliação do direito de voto:

Motivos similares explican la actual relación entre democracia y elecciones en las democracias llamadas occidentales. Pero dicha noción ha evolucionado bastante, ya que se ha terminado por considerarla como sinónima del régimen liberal, es libertades públicas fundamentales: libertad religiosa, libertad de prensa, libertad de reunión y de asociación, etc. Por lo tanto se constata que en la práctica hay coincidencias entre la existencia de elecciones, poco más o menos libres y sinceras, y la existencia de libertades públicas. Así la elección aparece como el medio fundamental para mantener un régimen democrático en el sentido contemporáneo de la expresión. (DUVERGER, 1962, p. 82)

O governo representativo, quando do seu nascimento como oposição ao absolutismo monárquico, permitia, pelo sufrágio censitário, uma atuação popular bastante restrita no poder político, tendo, contudo, sofrido inúmeras transformações no curso da história, através de mudanças nas formas de representação e de uma progressiva e gradual ampliação da extensão do direito de voto e da participação política, buscando a maior aproximação das vontades do representado e do seu representante, pois quanto maior a proporção de cidadãos que possam votar, mais inclusivo será o regime; inclusive incorporando ao seu conceito instrumentos canalizadores da vontade popular, como é o caso dos partidos políticos, que são órgãos estáveis cujo papel primordial é a intermediação entre a sociedade e o Estado.

O que se busca hoje, na realidade, é a identificação máxima entre sujeitos e titulares do poder, porquanto nos moldes democráticos deve restar assegurado aos próprios governados o exercício do poder político (CAGGIANO, 1990, p. 20). A democracia representativa, portanto, deve sustentar-se sobre determinados pilares como: a soberania popular, fonte de todo poder; eleições livres e sinceras dos governantes por meio do sufrágio universal, com pluralidade de candidatos; uma estrutura de governo com uma certa distinção de poderes; a limitação de algumas prerrogativas dos governantes e a proteção das liberdades públicas (como as liberdades de opinião, religiosa, entre outras) para que possam ser desfrutadas pelos governados.

Robert Dahl, em sua obra Poliarquia, define tais requisitos como sendo: a) liberdade de formar e aderir a organizações, b) liberdade de expressão, c) direito de voto, d) elegibilidade para cargos políticos, e) direito de líderes políticos disputarem apoio, f) fontes alternativas de informação, g) eleições livres e idôneas, e h) instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência (DAHL, 2005, p. 27). Conclui-se que a representação não pode mais ser compreendida de forma adstrita às eleições, posto que a participação do indivíduo por meio do voto é apenas uma das diversas instituições determinantes na estruturação do Estado Democrático de Direito.

Retomemos os estudos acerca do mandato político representativo decorrente da eleição, em favor do eleito, que é o elemento básico da democracia representativa, no qual se consubstanciam os princípios da representação e da autoridade legítima. De acordo com José Afonso da Silva, o primeiro significa que o poder, que reside no povo, é exercido em seu nome, por seus representantes periodicamente eleitos, pois o mandato deve ser temporário, em consonância com o preceito da alternância; enquanto o segundo consiste em que o mandato realiza a técnica constitucional por meio da qual o Estado, que carece de vontade real e própria, adquire condições de manifestar-se e decidir, porque é pelo mandato que se constituem os órgãos governamentais, dotando-os de titulares e, pois, de vontade humana (SILVA, 2008, p. 138).

O referido mandato se diz político-representativo porque constitui uma situação jurídico-política com base na qual alguém, designado por via eleitoral, desempenha uma função política. *Ab initio*, insta ressaltar que a transposição do vocábulo “mandato” da esfera contratual para o âmbito do Direito Público é sujeita a críticas, observando-se, contudo, que a utilização do termo, cujo significado exprime a delegação de poderes de uma pessoa a outra para que esta possa agir em seu nome, encontra-se pacificada na doutrina ao se tratar de representação política. A primeira forma de mandato, denominada de “mandato imperativo”, de caráter eminentemente jurídico, trouxe de fato as eleições políticas para o âmbito da esfera contratual privada, através da qual as manifestações dos representantes nas reuniões estão adstritas à vontade dos representados, por meio de instruções precisas, sendo que a amplitude do poder concedido aos mandatários, nestes casos, é estabelecida pelos próprios mandantes.

Com base em lições de Manoel Gonçalves (FERREIRA FILHO, 2001, p. 83), não se pode assimilar o mandato representativo ao mandato de Direito Privado, pois o mandatário-

representante não está, como o procurador, adstrito a seguir instruções do mandante, nem pode ser a qualquer tempo destituído ou substituído, nem tem contas a prestar, salvo moralmente, a quem os constituiu (cidadãos); e, primordialmente, nem age em nome apenas dos que nele votaram mas em nome de todos e do todo (povo ou nação). As teorias do mandato imperativo e do mandato livre, ora abordadas, são duas dentre as mais variadas doutrinas que pendem para a análise da natureza jurídica da representação política, sendo que a essência de cada uma delas encontra-se condicionada a elementos objetivos e subjetivos existentes nos meios sociais em que foram desenvolvidas. Nesse sentido, expõe Paulo Bonavides:

A boa compreensão do sistema representativo não pode de maneira alguma prescindir do estudo das bases políticas e jurídicas do mandato nas modalidades já indicadas. Pertence o mandato à natureza do regime representativo, de modo que as acepções em que a história o toma ou vê praticado, indicam já a linha mesma do desenvolvimento da democracia representativa.

Ao mandato se prende igualmente, desde que se formulou a teoria jurídica da representação, o acolhimento político ou constitucional das duas doutrinas básicas da soberania: a doutrina da soberania nacional e a doutrina da soberania popular.

A natureza do mandato – seu caráter representativo ou seu caráter imperativo – varia, consoante a ordem política assente a democracia sobre os postulados e fundamentos de cada uma daquelas concepções doutrinárias do poder supremo. (BONAVIDES, 2006, p. 277)

O mandato representativo tem a característica de livre, porque o congressista, na sua qualidade de representante de toda a comunidade nacional, permanece desvinculado dos interesses individuais de seus eleitores, podendo livremente deliberar (CAGGIANO, 1990, p. 23). Inexistindo, portanto, qualquer vínculo jurídico do representante com a vontade daqueles que o elegeu, certamente estabelecer, na atualidade, uma relação de mandato imperativo não seria adequada, pois não se poderia identificar, com clareza, o eleitor, em virtude do voto secreto, e também não seria preciso o objeto da relação, não se podendo reputar algo semelhante a um programa político.

Assim, leciona Gerhard Leibholz: “Il rappresentante deve poter prendere le proprie decisioni politiche in modo autonomo; con questo, ovviamente, non si è voluto dire che egli, o l’organo rappresentativo composto da più individui, debba configurarsi come l’istanza decisionale sovrana all’interno dello Stato.” (LEIBHOLZ, Gerhard, 1989, p. 131). Observe-se, contudo, que o instituto do mandato imperativo vem sendo gradualmente resgatado pela doutrina. No Brasil, recentemente, a decisão acerca da fidelidade partidária, que tornou aparente a

atividade criativa do Judiciário em questões eminentemente políticas, ao incluir mais uma hipótese de perda mandato no rol taxativo da Constituição Federal, revelou o entendimento do Supremo Tribunal Federal de que a filiação partidária para a disputa das eleições seria o indício maior de que, no exercício do mandato, o candidato investido como parlamentar também teria suas funções dependentes da deliberação intrapartidária, vinculando o seu mandato às diretrizes da agremiação política.

Nessa ocasião, devem ser tecidos alguns comentários acerca das funções dos corpos representativos. Inicialmente, mister é que na contemporaneidade não há um modelo preciso de separação de poderes; mas uma forma de organização jurídica das manifestações do Poder mais ou menos estabelecida; sendo que cada poder apresenta suas funções ditas típicas, o que não significa que cada instituição não possa exercer a função dos outros poderes, de forma excepcional. Logo, se são funções típicas do Legislativo legislar, do Executivo administrar a coisa pública e do Judiciário julgar aplicando a lei a um caso concreto; conseqüentemente serão suas funções atípicas, administrar (ex: provimento de cargos) e julgar (ex: Presidente da República por crime de responsabilidade), legislar (ex: medida provisória) e julgar (ex: contencioso administrativo); e administrar (ex: prover cargos de Juiz) e legislar (ex: regimento interno), respectivamente.

Assim, de acordo com Giuseppe de Vergottini, as opções realizadas pelas Constituições tendem por uma parte a definir as competências próprias dos órgãos do Executivo e do Legislativo, e, por outro lado, consentir formas de conexão no exercício das mesmas competências. Analisa, de modo simplificado, que se pode verificar que os órgãos do Poder Executivo são titulares da função de direção política e da função administrativa, enquanto os órgãos do Poder Legislativo são titulares da função legislativa. Acrescenta, outrossim, que os órgãos do Executivo dispõem, ainda, da função de adotar normas jurídicas, se bem que com procedimentos diferentes daqueles empregados pelo Parlamento. Os órgãos legislativos, por sua vez, também têm uma função própria de direção, bem como funções de controle e inspeção política em relação ao Executivo (DE VERGOTTINI, 2005, p. 494). De acordo com Monica Herman Caggiano, reconhecer-se-iam outras funções ao Parlamento, como eleitorais, jurisdicionais, de orientação política e de comunicação, sendo que esta última merece especial atenção:

É que, por intermédio do arsenal de mecanismos com que foi contemplado para o desempenho do controle, realiza o Parlamento outra de suas relevantes funções, qual seja, a de comunicação com os representados, com a comunidade social e os diferentes grupos que a compõem. Essa atuação lhe assegura visibilidade e garante notoriedade às tarefas que realiza, aos debates que promove e às suas deliberações.

O Parlamento, como instituição, de outra parte, corresponde a uma das aspirações do ideal democrático. Traduz o lócus de representação popular. Implica a garantia da presença dos representantes dos componentes de uma determinada coletividade no pólo da tomada das decisões políticas. (CAGGIANO, 2004, p. 42)

A legitimidade dos órgãos representativos, com base em lições de Canotilho, não decorre simplesmente da delegação da vontade do povo, mas também do conteúdo dos seus atos, que, quando justos, permitem aos cidadãos, mesmo com suas diferenças, se reencontrarem nos atos de seus representantes, analisando o doutrinador a representação como atuação (o cuidado nos interesses de outros e concretamente dos cidadãos), processo dialético entre eleitores e eleitos (no sentido de realização dos interesses universalizáveis do povo e existentes no povo) e disposição para responder (sensibilidade e capacidade de percepção dos representantes para decidir em consonância com os desejos e necessidades dos representados), sendo este último justamente o *responsiviness*, na terminologia norte-americana, que será analisado no ponto subsequente (CANOTILHO, 2003, p.294).

Logo, se as decisões dos órgãos representativos não se encontram vinculadas à opinião pública, precisariam, ao menos, guardar um mínimo de coerência em relação aos anseios populares. Entretanto, mister é verificar que a democracia representativa não é um regime perfeito ou acabado, demonstrando, hodiernamente, um grande afastamento do povo do núcleo decisório do poder; sendo que tal distanciamento entre representantes e representados decorre, dentre outros fatores, do desvirtuamento da proporcionalidade parlamentar, do total desligamento do parlamentar com seu partido político e da ausência de regulamentação na atuação dos grupos de pressão perante o Parlamento. A persistência de falhas na representação acarreta seguramente em um descrédito da sociedade em relação aos membros eleitos, e, por conseguinte, uma clara apatia popular em relação aos assuntos públicos. A referida descrença é manifesta em comentários de Oliveira Vianna, para quem, no Brasil, os políticos assumem uma importância excessiva, acima do que realmente valem, e que seriam sem significado num meio de educação política mais exigente (VIANNA, 1987, pp. 131-2). Nesse sentido, seguem lições de José Murilo de Carvalho:

A representação política não funciona para resolver os grandes problemas da maior parte da população. O papel dos legisladores reduz-se, para a maioria dos votantes, ao de intermediários de favores pessoais perante o Executivo. O eleitor vota no deputado em troca de promessas de favores pessoais; o deputado apóia o governo em troca de cargos e verbas para distribuir entre seus eleitores. Cria-se uma esquizofrenia política: os eleitores desprezam os políticos, mas continuam votando neles na esperança de benefícios pessoais. (CARVALHO, 2002, pp. 223-4)

Por fim, em crítica incisiva ao sistema representativo, Alaôr Caffé Alves afirma que a mera instituição da representação política está longe de contribuir para a solução da governabilidade política da comunidade, sendo indispensável uma presença garantida, responsável, diuturna e participativa do povo nos negócios da sociedade; razão pela qual deduz que a representação não pode ser um fim em si mesma (ALVES, 2002, p. 101). A crise da representatividade nada mais é, portanto, do que a crise de identidade, uma vez que o povo soberano não se reconhece nas decisões de seus governantes. O questionamento acerca de como efetivar essa conformidade de opiniões e como agir no caso de os eleitos se afastarem da opinião dos eleitores é que impulsiona os estudos acerca da responsabilidade dos governantes pelos seus atos, buscando-se, sempre, na relação entre poderes e no funcionamento dos mecanismos de controle, ou fiscalização, pelo povo as garantias necessárias para uma responsabilização política dos representantes. Como bem ressalta Genoveva Vrabie, o problema da responsabilidade somente se faz presente quando as escolhas dos representantes vão mal, de uma forma geral ou em uma atividade determinada (VRABIE, 2003, p. 48).

2. CONSIDERAÇÕES ACERCA DA RESPONSABILIDADE.

A responsabilização dos detentores do poder é um assunto de inegável importância, pois é através da sua análise que se pode alcançar uma maior qualidade na atuação das instituições democráticas, em um cenário hodierno marcado pela descrença dos cidadãos em relação aos eleitos, os quais não conseguem resolver de forma satisfatória os constantes problemas da sociedade contemporânea. A responsabilidade, portanto, é um mecanismo inerente ao sistema representativo, que procede do pensamento político liberal presente nas revoluções burguesas, através do qual o povo elege integrantes do seu meio para representá-lo, sendo que tais representantes estariam aptos a efetuar uma apreciação mais prudente da vontade popular, melhor

protegendo os interesses da coletividade. Seguem lições de Giorgio Berti:

Anche in queste più moderne prospettive, sembra che il senso della rappresentanza o della rappresentatività, a differenza della democrazia identitaria, si racchiuda nella controllabilità e prima ancora nella trasparenza di un rapporto basato sostanzialmente sulla responsabilità; che cioè la rappresentanza, al di là degli aspetti formali relativi all'investitura elettiva dei rappresentanti (parlamenti, governi, etc.), non sia politicamente troppo diversa dalla democrazia diretta, ma pur si differenzi da questa sotto un profilo che direi senz'altro giuridico. Quando il diritto è sapientemente manipolato, può persino fare dei miracoli! (BERTI, 1994, p.68)

Logo, a responsabilidade encontra-se ligada à eleição democrática e não propriamente ao governo representativo, afinal a representatividade pode ser obtida por meio de nomeação ou mesmo através de critérios automáticos de designação, razão pela qual conclui Giovanni Sartori que o essencial da teoria “elecionista” é pois garantir na efetividade e no tempo, a obrigação dos governantes de prestar contas responsavelmente aos governados (SARTORI, 1962, p. 53). Esta idéia é condizente justamente com as exigências do regime democrático, que requer condutas éticas, reclama por instituições representativas fortes e respeitadas; bem como é intransigente no terreno da garantia da segurança jurídica e da confiança mútua entre governantes e governados (CAGGIANO, 2004, p. 92).

Depreende-se que o poder representativo, com base em Nadia Urbinati, é também um poder responsável, que permite duas interpretações acerca da responsabilidade: a) em relação à lei, posto que o representante tem que ser um agente autônomo para que possa ser submetido às normas civis e criminais, e b) em relação à fonte de legitimação da sua função pública (o representante é eleito de acordo com a vontade popular); salientando que: “The power of the political representative is constitutively a dependent power whose performance demands that the actor be able to make autonomous choices in order to be judged by his voters.” (URBINATI, 2006, p. 58).

A responsabilidade aparece, ainda, no cenário político como o contraposto do domínio, ao afirmar o controle do governante pelo povo, descobrindo meios que levem os funcionários a governar em nome da coletividade e que os conservem dentro dos limites de suas atribuições (Cf. LIPSON, 1967, pp. 259-60). É impossível falar, portanto, em responsabilidade nos governos totalitários ou autoritários. A questão da responsabilidade, assim, faz-se presente na análise do resultado de uma ação humana, primordialmente quando esta ferir norma ou obrigação jurídica, ficando o indivíduo sujeito às conseqüências do ato praticado, as quais podem ser inseridas em

distintas, e não excludentes, esferas de responsabilização, as quais em regra não se comunicam, cada uma delas reguladora e protetora de um bem da vida, nos âmbitos civil, penal, administrativo e político.

A dificuldade no estudo da responsabilidade inicialmente decorre da sua pluralidade semântica, sendo que a raiz do termo é *respondere* que, por sua vez, nos remete à figura do *sponsor* no Direito Romano (semelhante ao fiador nos dias atuais), o qual era um devedor que estava comprometido perante outrem a realizar uma prestação, que respondia, portanto, perante outro sujeito em função dessa qualidade; ressaltando Pedro Lomba, assim, que responsabilidade era, originalmente, um termo desconhecido e que surgiu tardiamente, pois mesmo no Direito Civil o uso da palavra teria se propagado apenas no final do século XIX (LOMBA, 2008, p. 46). Entretanto, a noção de governo responsável, ainda que implicitamente, já era possível ser encontrada anteriormente, no século XVII, e mais tarde, na Declaração de Direitos da Virgínia (1776)³, na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789)⁴ e, por exemplo, no artigo n.º 63 de Madison, ao versar sobre a utilidade de um Senado:

Acrescento, como sexta deficiência, a falta, em alguns casos importantes, da devida responsabilidade do governo para com o povo, fruto da mesma frequência de eleições que, em outros casos, gera tal responsabilidade. Talvez esta observação pareça não só inusitada como paradoxal. Quando explicada, porém, será por certo reconhecida como de inegável importância.

A responsabilidade, para ser razoável e, para ser efetiva, deve relacionar-se com explicações dessa competência, para que os eleitores possam formar um julgamento rápido e adequado. (MADISON; HAMILTON; JAY, 1993, p. 405)

Depreende-se por responsabilidade, desta forma, a obrigação de um sujeito de responder pelas suas próprias ações, a qual, portanto, não se restringe tão-somente ao seu aspecto jurídico, estendendo-se aos demais domínios da vida social. Todavia, na visão jurídica deste termo é indispensável contar com uma relação entre sujeitos e um procedimento para que o indivíduo responsável seja obrigado a assumir esta responsabilidade, razão pela qual o estudo acerca da responsabilidade deve envolver: a) o objeto da responsabilidade, b) o sujeito da responsabilidade, e c) aquele que tem o poder de efetivar tal responsabilização. Os agentes políticos, por conseguinte, submetem-se à responsabilidade política, cujos parâmetros de aplicação são mais

³ “Que todo poder é inerente ao povo e, conseqüentemente, dele procede; que os magistrados são os seus mandatários e os seus servidores e, em qualquer momento, perante ele responsáveis.”

⁴ “Art. 14º. Todos os cidadãos têm direito de verificar, por si ou pelos seus representantes, da necessidade da contribuição pública, de consenti-la livremente, de observar o seu emprego e de lhe fixar a repartição, a coleta, a cobrança e a duração.”

imprecisos e sua origem, na Inglaterra, decorreu da politização do impeachment, que era um procedimento eminentemente criminal⁵; e às demais formas de responsabilidade, em virtude das diferentes origens e naturezas dos possíveis ilícitos que as provocaram.

É importante, nesse momento, delimitar melhor quem seriam os referidos agentes. Inicialmente o Estado, para a consecução do bem comum, exprime sua vontade por meio dos seus órgãos e entidades, no exercício das funções administrativa, legislativa e jurisdicional, que são integrados por pessoas físicas, denominadas, genericamente, de agentes públicos, os quais participam, de maneira definitiva ou temporária, das atividades estatais.

A referida expressão “agente público”, consagrada na legislação pátria com maior amplitude apenas com a Lei de Improbidade Administrativa, é mais ampla do que a de servidor público e a sua utilização é justificada em razão da necessidade de englobar em sua definição aqueles que exercem função pública, mas não possuem vínculo empregatício com o Estado, podendo ser eles titulares de cargo (lugar ocupado por pessoa integrante do órgão) ou apenas exercentes da função (função-atividade). Assim, agente público seria toda pessoa física que presta serviços ao Estado e às pessoas jurídicas da Administração Indireta (DI PIETRO, 2003, p. 431), ou que, vinculando-se juridicamente a uma pessoa pública, dispõe de competência legalmente estabelecida para o desempenho de função estatal (ROCHA, 1999, p. 60).

A abrangência do vocábulo, contudo, torna necessária uma classificação acerca de quem seriam os agentes públicos, a qual decerto não encontra consenso na doutrina, principalmente acerca da inclusão dos particulares em colaboração com o Poder Público neste rol, podendo-se, primeiramente, dividi-los em agentes políticos (titulares de cargos que compõem a estrutura fundamental do governo) e administrativos (aqueles que mantêm com o Poder Público relação de trabalho, sob vínculo de dependência), sendo que estes últimos se repartem em dois grandes grupos: servidores públicos e os militares.

Desta forma, a idéia de agente político está ligada à idéia de governo e de função política, tratando-se dos ocupantes que integram o arcabouço constitucional do Poder, formadores da vontade superior do Estado, cujo vínculo com este não é de natureza profissional, mas político, e, por conseguinte, seus direitos e deveres não decorrem de um contrato, mas diretamente da

⁵ “Pendant longtemps, les ministres anglais furent seulement soumis à une responsabilité pénale et individuelle, organisée par la procédure de *impeachment*. (...) Cette procédure tire son origine de l’organisation traditionnelle des juridictions pénales en Grande-Bretagne où il existe, dans chaque Comte, un jury qui est chargé de la poursuite des crimes.” (HAURIUO; GICQUEL; GÉLARD, 1971, p. 250)

Constituição e das leis (MELLO, 2002, pp. 222-3), razão pela qual a sua escolha, investidura, conduta e responsabilidade encontram-se estabelecidas em normas específicas.

Os agentes políticos têm plena liberdade funcional, equiparável à independência dos juízes nos seus julgamentos, e as prerrogativas a eles concedidas não são privilégios pessoais, mas garantias necessárias para o pleno exercício de suas complexas funções governamentais e decisórias. São agentes políticos: a) os detentores de mandato, cuja forma de investidura é a eleição - Presidente da República, Governadores, Prefeitos (e os respectivos vices), Senadores, Deputados e Vereadores; e b) os auxiliares do Chefe do Executivo, que são nomeados – Ministros do Estado, Secretários do Estado e do Município.

Assim, as funções políticas se concentram na seara do Executivo e no Legislativo, ressalvando-se que há na doutrina (Cf. MEIRELLES, 2008, p. 79; MEIRA, pp. 1-5) quem reconheça como agentes políticos também os membros da Magistratura e do Tribunal de Contas, os quais processam e julgam causas, muitas vezes que envolvem a própria atuação estatal e o questionamento de políticas públicas implantadas; bem como do Ministério Público, ao promoverem medidas necessárias para zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos aos direitos constitucionalmente assegurados.

Saliente-se, contudo, que o agente político não se encontra sujeito à responsabilização no âmbito puramente disciplinar, incluindo-se na esfera própria da responsabilidade política, e, ainda que os membros da Magistratura ou do Ministério Público possam, por vezes, tomar decisões que influam direta ou indiretamente em questões políticas, não podem os mesmos ser abarcados na citada classificação, pois ambas as carreiras encontram-se sujeitas a códigos disciplinares (Leis Orgânicas), que os submetem à responsabilidade administrativa, e a investidura em tais cargos ou funções não é decorrente de eleição.

A idéia de responsabilidade do agente público certamente ganha força a partir do final das Revoluções Liberais do século XVIII, com o fim das monarquias absolutistas medievais, que foram substituídas por governos erigidos sobre a supremacia da lei e da separação de poderes, impedindo-se a concentração das funções essenciais do Estado em uma única pessoa ou corpo de indivíduos. Logo, o Estado de Polícia, marcado pela irresponsabilidade do rei (“o rei não pode errar”) cede lugar ao Estado de Direito, no qual, pela vontade da nação, são estabelecidas normas limitadoras do exercício do poder. O agente público, que antes prestava conta de seus atos apenas

ao rei, respondendo criminalmente quando descumpria seus deveres, passa a ter obrigações com a sociedade. Seguem apontamentos de Mônica Nicida Garcia:

O agente público não é mais o representante do rei, o funcionário do rei, que lhe devia fidelidade e obediência cegas. O agente público passa a ser ou pelo menos deveria passar a ser, o funcionário do Estado, cuja existência só se justificava na medida em que atendesse ao interesse público, ao interesse da sociedade. A conduta do agente público, assim, também só se justificava nessa exata medida. (GARCIA, 2004, pp. 73-4)

Desta forma, a responsabilidade extracontratual do Estado decorre da obrigação de reparar danos causados a terceiros em decorrência de comportamentos comissivos ou omissivos, materiais ou jurídicos, lícitos ou ilícitos, imputáveis aos agentes públicos. Como ressalta Maria Sylvia Di Pietro, a responsabilidade pelo dano resultante de comportamentos do Executivo, Legislativo ou Judiciário (sendo que nestes dois últimos a responsabilidade incide em casos excepcionais) é do Estado, pessoa jurídica, sendo um equívoco falar em responsabilidade da Administração Pública, e esta é sempre civil, de ordem pecuniária (DI PIETRO, 2003, p. 523); sem prejuízo, no entanto, da responsabilização individual. O agente público, por sua vez, de uma forma geral, está inserido em pelo menos três instâncias diferentes de responsabilidade: criminal (decorrente do cometimento de infração no exercício de sua função ou em razão desta), administrativa (decorrente de violação de dever funcional) e civil (decorrente de dano que deva ser reparado); e, especificamente no caso dos agentes políticos, a política, as quais, em determinadas situações, se inter-relacionam.

No Brasil, a responsabilidade do agente político faz-se presente desde a Constituição do Império, na qual já existiam dispositivos prevendo a responsabilização, por exemplo, de Ministros e Secretários do Estado, cujos crimes foram definidos em Lei de 15.10.1827, tais como: a) traição, b) peita, suborno ou concussão, c) abuso de poder, d) falta de observância da lei, dentre outros; bem como na Constituição 1891, que além da responsabilização criminal previu as responsabilidades civil e por crimes de responsabilidade, estes últimos expressamente diferenciados dos crimes comuns, nos termos dos arts. 52, §2º e 53. Pode-se mencionar que atualmente os citados “crimes” de responsabilidade (político-administrativa ou político-disciplinar) encontram-se previstos na Lei n.º 1.079/50, para o Presidente, Ministros de Estado, Governadores e Secretários do Estado; e no Decreto-lei n.º 201/67, para os Prefeitos.

A responsabilidade constitucional deve ser considerada, portanto, em três dimensões: a) a responsabilidade pressupõe o reconhecimento ao sujeito dessa responsabilidade de uma certa margem de liberdade decisória, b) a responsabilidade implica, como correlata da liberdade de atuação, uma vinculação funcional traduzida na obrigatoriedade da observância de certos deveres jurídico-constitucionais e da prossecução de certas tarefas, e c) a responsabilidade articula-se com a existência de sanções jurídicas (penais, disciplinares, civis) ou político-jurídicas (censura, destituição, exoneração) no caso de não cumprimento ou de cumprimento julgado defeituoso dos deveres de que estão incumbidos os agentes constitucionais. Deste modo, conclui Canotilho, que a responsabilidade constitucional é um conceito englobante, incluindo a responsabilidade penal, que averigua o comportamento delitual dos governantes, e a responsabilidade política, que é: “(...) um mecanismo jurídico-constitucional que incide sobre o desvalor jurídico e político-constitucional dos actos dos titulares do poder político.” (CANOTILHO, 2003, p. 544).

A responsabilidade é conexas, ainda, ao controle dos atos de tais agentes políticos, em razão, por exemplo, de eventual descumprimento do programa de governo ou corrupção, tratando-se de tema relevante para o aperfeiçoamento das instituições estatais, normalmente inserido em discussões sobre a Reforma do Estado, principalmente com a maior transparência das decisões, o que possibilita a responsabilização dos representantes, não apenas perante os seus eleitores, mas em relação ao povo, devendo atender de forma satisfatória as funções decorrentes do mandato eletivo. Trata-se da denominada *responsiveness*, pela qual as preferências públicas devem se fazer presentes nas ações governamentais, especificamente para direcionar as políticas adotadas pelos representantes, criando um *standard* para a avaliação de quem governa. Mister é verificar os ensinamentos de Lawrence Jacobs e Robert Shapiro acerca do tema:

The expectation that elected officeholders respond to the wishes of citizens provides a standard for analyzing the substantive content of government actions between elections and for moving beyond the formalistic tendency to equate democracy merely with elections. Democracy does not begin and end with exercising the right to vote. In short, a large, diverse body of political theorists, empirical researchers, and others hold responsiveness as the operative standard for evaluating most government actions. (JACOBS, SHAPIRO, 2000, p. 303)

No âmbito dessa responsabilidade política, distinguem-se a responsabilidade política difusa e a responsabilidade política institucional; o que se afigura um controle duplo mais eficaz: o primeiro no âmbito das relações entre Estado e cidadão; e o segundo na esfera das autoridades (VRABIE, Genoveva. 2003 , p. 49). De acordo com Jorge Miranda (MIRANDA, 2007, pp. 79-

82), a responsabilidade difusa realiza-se através: a) da crítica dos cidadãos no exercício das liberdades fundamentais, o que pressupõe o direito de eles serem esclarecidos objetivamente sobre os atos do Estado e demais entidades públicas na gestão dos assuntos públicos, b) das eleições no final dos mandatos, com a reeleição ou não recondução dos candidatos, e c) através de eleições para outros órgãos com significado político relevante. Outrossim, a responsabilidade política institucional, também denominada interorgânica ou responsabilidade-fiscalização, manifesta-se através dos Poderes e pelo direito de oposição, sendo que esta última não é dos cidadãos individualmente considerados, mas sim dos partidos políticos; decorrente do exercício comum ou coletivo das liberdades fundamentais e da necessidade de se formularem alternativas e alternâncias.

O já mencionado descrédito nos políticos e na política, faz com que a idéia de representação tenha se tornado uma “representação teatral do poder perante o povo”, sendo que uma das deficiências mais sentidas na representação política brasileira seria a total ausência de responsabilidade efetiva dos representantes perante o povo, existindo poucos mecanismos jurídicos para fazer efetuar essa responsabilidade e quase nunca são aplicados (BENEVIDES, 1998, p. 19). Em sua obra, Darcy Azambuja questiona como efetivar essa conformidade permanente de opinião, e apresenta diferentes sugestões, como a publicidade dos atos dos governantes, para que a opinião pública os fiscalize, a não reeleição do deputado que se afastou do que prometera; ou mesmo a intervenção do eleitorado em casos graves, por meio do veto popular, referendo e do *recall* (AZAMBUJA, 1995, p. 280), que podem acarretar perda de mandato. Expõe Adilson Abreu Dallari:

Enfim, a irresponsabilidade geral é uma constante entre nós. A irresponsabilidade dos agentes políticos, acima de tudo, é tomada como algo inerente à atividade governamental. Levar vantagem, por meio do sacrifício de direitos alheios, especialmente da coletividade, parece ser algo totalmente indissociável do exercício do Poder.

Muitas coisas precisam ser feitas para mudar esse estado de coisas. Não será possível eliminar os efeitos sem atuar sobre as causas. Para isso será preciso alterar posturas tradicionais, rever crenças arraigadas, repensar valores, abrir-se ao diálogo, sopesar opiniões contrárias, livrar-se de preconceitos, atentar para realidades emergentes, ter coragem para sustentar posições impopulares, ou, então, simplesmente engrossar o caudal dos desiludidos e desesperançados. (DALLARI, 2008, não paginado)

Desta forma, no Brasil, é possível constatar que, superado o período imperial, após a proclamação da República, já existiam, claramente, as três esferas de responsabilidade do agente

público: a) criminal (dentro da qual se incluía a responsabilidade política, a qual foi integrada, ulteriormente, à esfera administrativa), b) administrativa e c) civil; cada uma das quais buscando, por meio de instrumentos próprios e por meio da cominação e aplicação de sanções próprias, a tutela dos bens jurídicos relevantes para o Estado e para a sociedade (GARCIA, 2004, pp. 312-3).

A responsabilidade criminal pode ser verificada mesmo antes da primeira Constituição pátria, nas Ordenações Filipinas, observando-se que o agente político sempre se sujeitou à condenação por crime comum, destacando-se, no entanto, algumas particularidades na sua responsabilização, como as imunidades parlamentares e o foro especial por prerrogativa de função. A responsabilidade administrativa decorre de ilícito administrativo, buscando-se, assim, a proteção da ordem interna dos serviços, lembrando-se que, no caso dos agentes políticos, esses não incorrem em punição meramente disciplinar, sujeitando-se, contudo, aos crimes de responsabilidade, que são infrações político-administrativas. Na responsabilidade civil, prevista expressamente no art. 37, §6º, da Constituição Federal vigente, o objetivo é o ressarcimento ao Estado, em ação regressiva, de algum dano, por ação ou omissão, que o agente político tenha ocasionado. Outrossim, há uma nova modalidade de responsabilização que se apresenta em uma esfera própria: a decorrente de prática por ato administrativo, nos termos da Lei n.º 8.429/92, inclusive, com sanções próprias (ex: suspensão dos direitos políticos⁶, perda de função pública), sem prejuízo da ação penal cabível (art. 37, § 4º, da CF/88).

A limitação do poder político decorre necessariamente do constitucionalismo moderno, razão pela qual a responsabilidade política, dentre as demais esferas, é a única que se afigura imprescindível quando da elaboração do texto constitucional; representando, de acordo com Pedro Lomba: “uma responsabilidade geral pela função de governo e uma responsabilidade dos governantes, não uma responsabilidade orgânica e formalista orientada para a reparação de um prejuízo e para a compensação de um patrimônio.” (LOMBA, 2008, p. 25); razão pela qual é possível verificar que os parâmetros de sua aplicação são mais imprecisos, e, sua origem, tal como anteriormente exposto, tem um significado histórico profundo e inseparável, na Inglaterra, da responsabilidade criminal, no caso na figura do *impeachment*.

A responsabilidade política pode ser verificada tanto no sistema parlamentar, quanto no

⁶ Acerca da privação de direitos políticos, confira: SILVEIRA, Vladimir Oliveira da; COUTO, Mônica Bonetti. *Perda e suspensão direitos políticos: Breves reflexões em torno do art. 15, III, da CF/1988*. In: GUILHERME; KIM; SILVEIRA (Coord.). *Direito Eleitoral e Processual Eleitoral: Temas fundamentais*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, pp. 136-9.

presidencial de governo. O órgão que cumpre a função de governo reúne uma série de caracteres em íntima conexão com as funções que serve, tais como direção, coordenação e controle da Administração, relações diplomáticas; tratando-se de um órgão de natureza eminentemente política, cujos membros estão sujeitos à responsabilização política, cuja competência é atribuída a outro órgão para discutir o acerto, a procedência ou a oportunidade dos atos por ele (Governo) realizados, aplicando-se, se for o caso, direta ou indiretamente, uma sanção específica (AGESTA, 1983, p. 409). O controle político é atribuído aos Parlamentos, que se encontram numa posição favorável para pretender e exercer uma supervisão sobre todo o governo, desenvolvendo uma atitude de controle em relação a todos os órgãos deste, salientando Manoel Gonçalves que esse controle político é talvez hoje a principal contribuição dos Parlamentos para o processo político (FERREIRA FILHO, 2001, p. 158). Seguem as relevantes lições de Monica Herman Caggiano:

Cabe, a esse passo, debruçar-nos sobre um campo da atividade parlamentar que, ao invés dos demais, vem apresentando densidade cada vez maior, denotando um potencial a ser explorado pelo Legislativo até mesmo no exercício de um dever que integra o conteúdo do mandato parlamentar: o de servir de canal de comunicação entre os detentores do poder político e os governados e de orientação política do governo. Trata-se da função do controle político, que desponta munida de instrumentos, senão modernos e novidadeiros, ao menos de qualificada eficiência para a fiscalização das políticas públicas adotadas pelos governos e sua aplicação. Ingressa-se, pois, na esfera em que o Parlamento assume o papel de fiscal, de vigilante sobre a atividade governamental. (CAGGIANO, 2004, p. 30)

O controle pelo Parlamento é desempenhado de forma mais eficaz nos regimes parlamentaristas, onde o gabinete encontra-se sujeito à maioria parlamentar, que pode se utilizar das moções de censura e de desconfiança, que, e aprovadas, podem acarretar a demissão do ministro ou do gabinete. Como salienta Bruce Ackerman, a Constituição britânica moderna concentra a sua autoridade no Gabinete de um modo geral, e no Primeiro-Ministro em especial; sendo que em períodos normais, a Câmara dos Comuns não é um centro de poder independente, e sim a junta de representação, por meio da qual os partidos pretendem organizar a opinião pública para o apoio nas próximas eleições gerais. Ressalta que isso significa que o Primeiro-Ministro, e o seu partido, não podem fugir da responsabilidade pela sua conduta em ofício (ACKERMAN, 2006, pp. 352-3). Portanto, a essência do governo responsável reside na consideração do Gabinete, como uma espécie de comitê do Parlamento, o qual pode se ver obrigado a demitir o governo se sua política ou gestão não for aceita pelo Parlamento, cujos métodos podem ser a negação de uma proposta do governo, o voto de censura ou a desaprovação da petição de um voto

de confiança (Cf. GARCIA-PELAYO, 1953, p. 305). Seguem lições de Jean Gicquel acerca da responsabilidade no parlamentarismo:

A l'occasion de l'examen de la genèse du régime parlementaire, nous avons indiqué que la responsabilité politique des ministres procédait de la procédure pénale de l'impeachment. On se bornera, tout au plus, à un renvoi. Observons seulement qu'à l'heure actuelle, en raison du bipartisme et de la stricte discipline de vote, en dehors des problèmes relevant de la conscience individuelle (peine capitale, avortement, homosexualité ou... indemnités parlementaires), la mise en cause de la responsabilité politique du gouvernement est à l'heure actuelle, rarissime. (...) A partir du moment où il est, en définitive, responsable devant le corps électoral, c'est plutôt le gouvernement qui contrôle les Communes, par l'intermédiaire de la majorité dont il y dispose. Ce sont, en effet, des relations de chef à troupes. De fait, on observera, que la dissolution est maniée par le premier ministre comme un instrument de discipline vis-à-vis de cette dernière. En temps ordinaire, son utilisation est révélatrice de sa novation dans le cadre du parlementarisme majoritaire. Loin de la punition infligée, la dissolution sera la récompense ou la compensation de la fidélité ou de la loyauté députés au gouvernement. Bref, d'une mesure tactique (le choix du moment essentiellement) celui-ci en escompte des effets bénéfiques pour ceux-là. (GICQUEL, 1989, p. 255)

No presidencialismo, esse controle político é realizado de uma maneira mais desgastante e menos eficiente, através das comissões parlamentares de inquérito, que são comissões temporárias e especiais criadas para a apuração de fato ou fatos determinados, ou pelo *impeachment*, que é o processo pelo qual o Legislativo sanciona a conduta da autoridade pública, destituindo-a do cargo e impondo-lhe pena de caráter político (FERREIRA FILHO, 2001, p. 158).

A Comissão Parlamentar de Inquérito encontra-se prevista no art. 58, §3º, da Constituição Federal, em que lhe são atribuídos poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, cuja criação depende da Câmara dos Deputados ou Senado, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço dos seus membros, para apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo que suas conclusões devem ser encaminhadas ao Ministério Público para que promova, se for o caso, a responsabilização civil e/ou criminal dos infratores. Dentre os seus poderes, previstos expressamente na Lei n.º 1.579/52, cabe-nos mencionar: determinar diligências que estimar necessárias, convocar Ministros de Estado, tomar depoimentos de qualquer autoridade, ouvir indiciados e testemunhas, requisitar informações e documentos de órgãos públicos, dentre outros. As CPIs ostentam um vasto potencial positivo, pois, por meio delas, vêm à tona realidades que, de outra forma não emergiriam ao debate público, não obstante merecerem

a atenção legislativa (MENDES; COELHO; BRANCO, 2007, p. 826).

A palavra *impeachment*, por sua vez, tem origem no latim “*impedimentum*”, que tem a raiz “*ped*”, que significa pés, ou seja, a construção da palavra no latim vem de “não pôr os pés”. De acordo com Paulo Brossard, como a idéia de responsabilidade é inseparável do conceito de democracia, o *impeachment* constitui, portanto, em eficaz instrumento de apuração de responsabilidade, e, por conseguinte, de aprimoramento da democracia (PINTO, 1992, p. 07). Trata-se, assim, de mecanismo de controle do poder e, malgrado o pouco uso desse instituto, persiste a sua importância primordialmente para limitar os amplos poderes de um Executivo hipertrófico. Como instituição política, com origem na Inglaterra, assemelha-se, decerto com as pertinentes ressalvas, ao voto de censura ou desconfiança, ao menos em seus efeitos, ao impor ao Chefe do Executivo uma sanção política a certos crimes ou delitos, ou em razão da falta de cumprimento de deveres funcionais. Pode ser conceituado, desta forma, como um processo jurídico-político instaurado no âmbito do Senado, com vistas a afastar uma autoridade do cargo que exerce o poder e inabilitá-la para o exercício de qualquer outra função pública por prazo determinado. Por fim, de acordo com a Lei n.º 1.079/50, é permitido a qualquer cidadão *denunciar* – compreendido, por vezes, como *comunicar infração* – o Presidente da República ou Ministro de Estado, por crime de responsabilidade, perante a Câmara dos Deputados.

Assim, se nos Estados contemporâneos, em que Democracia é compreendida como o governo do povo, pelo povo e para o povo, tal como preconizado por Lincoln, torna-se incabível falar em irresponsabilidade no uso do poder. Se o Poder, pelo menos em teoria, é exercido por um membro do povo, que deve representá-lo, não há, outrossim, motivo para que este fique alheio aos danos ocasionados pelo eleito em seu mandato, exigindo-se, portanto, uma responsabilidade política, eis que a legitimidade democrática não se esgota apenas em eleições lícitas. A vontade do povo deve repercutir por todo o mandato do governante, o qual se encontra obrigado a responder adequadamente, pelos seus atos, aos anseios populares, prestando, inclusive, contas permanentemente, durante o mandato; devendo as autoridades designadas para exercer o governo responder pelo uso que dele fizerem.

CONCLUSÕES.

O constitucionalismo moderno é a pedra inicial da discussão travada no presente trabalho, na medida em que é inconcebível se falar em “representação política” e da responsabilidade dela advinda quando se tem por base a seara dos Estados absolutistas, em que não se concebe a responsabilidade real; podendo-se citar como seus elementos estruturantes o consentimento dos governados, a limitação do poder e o governo pela lei, sendo que este último acarretou, por algum tempo, a idéia de supremacia do Parlamento. Ademais, não é possível falar em responsabilidade política sem representação política, eis que apenas quando o povo passa a designar aqueles que serão os seus representantes é que, por sua vez, estes passam a ter a obrigação de responder perante o corpo eleitoral pelos seus atos, apenas nas ações *ultra vires*, podendo, inclusive, ser destituído do seu cargo público.

A responsabilidade é um termo que surge tardiamente na doutrina jurídica, mas é certo que a noção de governo responsável já poderia ser encontrada na Declaração de Direitos da Virgínia, em 1776, e, ulteriormente, de forma mais expressiva no Parlamento Britânico, através de institutos como o *impeachment*. Assim, com o mandato representativo livre, em contraposição ao imperativo, surgiu uma margem de liberdade na qual o representante pôde, discricionariamente, tomar suas decisões, sendo-lhe, contudo, impostos limites à sua atuação, que, se ultrapassados, possibilitam uma responsabilização política ou jurídica, nesta última englobadas as esferas administrativa, civil e criminal, que certamente não são excludentes. A responsabilidade, tal como já exposto, inicia-se apenas com a representação política, e, mais especificamente, quando é inserida em regimes democráticos, razão pela qual a responsabilidade não se fez presente na democracia direta, como também não subsiste em cenários políticos totalitários ou autoritários.

A conduta do agente político, portanto, deve guardar consonância com o disposto no ordenamento jurídico estatal, sendo que a prática de eventual ato ofensivo a esta ordem deve ser reprimida, por meio de sanções; pois se o poder pertence ao povo, e este é exercido por seus representantes, nada mais correto que existam mecanismos de controle deste exercício, os quais podem possibilitar uma responsabilização direta pelo corpo eleitoral, ainda que de forma excepcional, como através do referendo revocatório ou do *recall*; ou de forma indireta, por meio dos controles exercidos, reciprocamente, pelos órgãos que desempenham as funções estatais. A averiguação da responsabilidade, portanto, não se restringe ao momento da eleição, estendendo-se a todo o período do mandato, posto que a atuação do governante deve atender aos anseios populares, o que se denota pelo vocábulo de consonância *responsiviness*.

Por fim, se as decisões dos órgãos representativos não se encontram vinculadas à opinião pública, precisariam, ao menos, guardar um mínimo de coerência em relação aos anseios populares. Faz-se necessário, assim, que haja previsões constitucionais acerca das competências e funções dos órgãos estatais, para cumprimento, pelo agente público, de suas tarefas, sendo inegável que tais normas organizatórias, que possuem efeito limitador, implicam em responsabilidade, principalmente dos detentores do poder político, e, por conseguinte, na presença de mecanismos de controle de tais responsabilidades, os quais não refletem apenas um sistema de freios e contrapesos entre poderes, mas também, por vezes, acarretam a imposição de sanções jurídicas (como a reparação de danos ou imposição de pena criminal) ou políticas (como a perda de mandato).

O objetivo do presente trabalho foi apresentar, de uma forma geral, o que seria a responsabilidade constitucional dos agentes públicos, com a análise de seu pilar doutrinário, a teoria da representação política, na qual se o povo não pode exercer diretamente o poder, somente podendo fazê-lo por meio de seus representantes, devem, contudo, existir, mecanismos de controle deste exercício, o que nos leva à responsabilidade, que é um tema amplo e, especialmente, na seara política, ainda é um campo que merece ser melhor explorado.

REFERÊNCIAS

ACKERMAN, Bruce. *Nós, o povo soberano: fundamentos do direito constitucional*. Tradutor: Mauro Raposo de Mello, Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

AGESTA, Luis Sanchez. *Principios de teoría política*. Sétima edición, Madrid: Editora Nacional, 1983.

ALENCAR, José. *O sistema representativo*. Brasília: Senado Federal, 1996.

AZAMBUJA, Darcy. *Introdução à ciência política*. 7ª ed., Rio de Janeiro: Globo, 1987.

_____. *Teoria Geral do Estado*. São Paulo: Globo, 33ª ed., 1995.

BARBOSA, Rui. *Teoria Política*. Vol. XXXVI, São Paulo: W.M. Jackson INC, 1965.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A Cidadania Ativa: Referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo: Ática, 3ª ed., 1998.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros, 12ª ed., 2006.

BURDEAU, Georges; HAMON, Francis; TROPER, Michel. *Droit Constitutionnel*. 26 édition, Paris: Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, 1999.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Direito parlamentar e direito eleitoral*. São Paulo: Manole, 2004.

_____. *Sistemas Eleitorais X Representação Política*. Brasília: Senado Federal, 1990.

_____. *Democracia, segurança jurídica e os modismos. Cotas para vereadores*. Revista do Advogado, Ano XXIV- outubro de 2004, nº 79, pp. 92-93.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 7ª ed., 2003.

DAHL, Robert Alan. *Poliarquia: participação e oposição*. Tradução de Celso Mauro Paciornik, 1ª ed., São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

DALLARI, Adilson Abreu. A responsabilidade do agente político. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 5, n. 42, 1 jun.2000. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/354>>. Acesso em: 17 mar. 2013.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 25ª ed., São Paulo: Saraiva, 2005.

DE VERGOTTINI, Giuseppe. *Derecho Constitucional Comparado*. 1ª ed., Buenos Aires: Universidad, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 15ª edição. São Paulo: Editora Atlas S/A, 2003.

DUVERGER, Maurice. *Instituciones Politicas Y Derecho Constitucional*. Caracas-Barcelona: Adiciones Ariel, 1962.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 27ª ed. ver. e atual., São Paulo: Saraiva, 2001.

_____. *A democracia no limiar do século XXI*. São Paulo: Saraiva, 2001.

FERREIRA, Pinto. *Princípios gerais do direito constitucional moderno*. 5ª ed., ampl e atual, vol. I, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1971.

GARCIA, Mônica Nicida. *Responsabilidade do Agente Público*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

GARCIA-PELAYO, Manuel. *Derecho Constitucional Comparado*. Tercera edicion, Madrid: Manuales de la Revista do Occidente, 1953.

GICQUEL, Jean. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Dixième edition, Paris: Montchrestien, 1989.

HAURIOU, Maurice. *Droit Constitutionnel*. Deuxième edition, Paris: Librairie du Recueil Sirey, 1929.

JACOBS, Lawrence R.; SHAPIRO, Robert Y.. *Politicians don't pander: political manipulation and the loss of democratic responsiveness*. Chicago and London: The University of Chicago Press, 2000.

LEIBHOLZ, Gerhard. *La Rappresentazione nella democrazia*. Milano: Giuffré Editore, 1989.

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

_____. *A pessoa: seus direitos*. Barueri, SP: Manole, 2007.

LIPSON, Leslie. *Os grandes problemas da ciência política*. Tradução de Thomaz Newlands Neto, Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

LOMBA, Pedro. *Teoria da Responsabilidade Política*. Coimbra: Coimbra Editora, 2008.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. *Finanças públicas, democracia e accountability*. Disponível no site: <http://aldeiajuridica.incubadora.fapesp.br/portal/direito-publico/financeiro/financaspublicas/>, acesso em: 26.11.2008.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *Os Artigos Federalistas 1787-1788*. Tradução Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1993.

MEIRA, José de Castro. *Agentes Públicos - agentes políticos*. Boletim de Direito Administrativo, São Paulo, v. 11, nº 1, jan. 1995, pp. 1-5.. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 14ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 34ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

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

MILL, John Stuart. *Considerações Sobre o Governo Representativo*. Tradução de Manoel Innocência de Lacerda Santos Jr.. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Tomo VII, Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

MONTESQUIEU. *Do Espírito das Leis*. São Paulo: Editora Martin Claret, 2006.

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

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. *Princípios constitucionais dos servidores públicos*. São Paulo: Saraiva, 1999.

ROMANO, Santi. *Princípios de direito constitucional geral*. Tradução de Maria Helena Diniz, São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1977.

SARTORI, Giovanni. *A teoria da representação no estado representativo moderno*. Traduzido por Ernesta Gaetani e Rosa Gaetani, Belo Horizonte: Editora Bernardo Álvares, S.A , 1962.

SIEYÈS, Emmanuel Joseph. *A Constituinte Burguesa – Que é o Terceiro Estado?* Org. e introd. de Aurélio Wander Bastos, trad. de Norma Azeredo. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1986.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 31ª ed., ver. e atual., São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2008.

SILVEIRA, Vladimir Oliveira da; COUTO, Mônica Bonetti. *Perda e suspensão direitos políticos: Breves reflexões em torno do art. 15, III, da CF/1988*. In: GUILHERME, Walter de Almeida; KIM, Richard Pae; SILVEIRA, Wladmir Oliveira da. (Coord.). *Direito Eleitoral e Processual Eleitoral: Temas fundamentais*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, pp. 133-150.

URBINATI, Nadia. *Representative democracy: principles and genealogy*. Chicago and London: The University of Chicago Press, 2006.

VRABIE, Genoveva. *Etudes de Droit Constitutionnel*. Bucareste: Institutul European, 2003.