

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

GERALDO COSTA DA CAMINO

**REPÚBLICA COMO RESPONSABILIDADE:
O CONTEÚDO JURÍDICO DO PRINCÍPIO REPUBLICANO NA CONSTITUIÇÃO
BRASILEIRA**

Porto Alegre
2021

GERALDO COSTA DA CAMINO

**REPÚBLICA COMO RESPONSABILIDADE:
O CONTEÚDO JURÍDICO DO PRINCÍPIO REPUBLICANO NA CONSTITUIÇÃO
BRASILEIRA**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e ao *Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Firenze* (UniFI), Itália, em regime de cotutela de tese de doutorado, mediante convenção, como requisito parcial para obtenção dos graus, respectivamente, de Doutor em Direito e de *Dottore di ricerca in Scienze Giuridiche*.

Orientador: Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior (UFRGS)

Coorientador: Prof. Ord. Emilio Santoro (UniFI)

Porto Alegre
2021

CIP - Catalogação na Publicação

da Camino, Geraldo Costa
República como responsabilidade: o conteúdo
jurídico do princípio republicano na Constituição
Brasileira / Geraldo Costa da Camino. -- 2021.
285 f.
Orientador: José Alcebíades de Oliveira Junior.

Coorientador: Emilio Santoro.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, , Porto Alegre, BR-RS, 2021.

1. Princípio republicano. 2. República. 3.
Responsabilidade. 4. Prestação de contas. 5. Crimes
de responsabilidade. I. Oliveira Junior, José
Alcebíades de, orient. II. Santoro, Emilio, coorient.
III. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os
dados fornecidos pelo(a) autor(s).

GERALDO COSTA DA CAMINO

**REPÚBLICA COMO RESPONSABILIDADE:
O CONTEÚDO JURÍDICO DO PRINCÍPIO REPUBLICANO NA CONSTITUIÇÃO
BRASILEIRA**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e ao *Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Firenze* (UniFI), Itália, em regime de cotutela de tese de doutorado, mediante convenção, como requisito parcial para obtenção dos graus, respectivamente, de Doutor em Direito e de *Dottore di ricerca in Scienze Giuridiche*.

Defesa em:

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Júnior – UFRGS - Presidente

Prof. Dr. Emilio Santoro – UniFI

Prof. Dr. Paolo Cappellini – UniFI

Prof. Dr. Alfredo de Jesus Dal Molin Flores – UFRGS

Prof. Dr. Rodrigo Valin de Oliveira - UFRGS

Dedico esta tese, tal qual tudo o que faço, à minha esposa, Carla, aos meus filhos, Giordano e Caterina, e à memória dos meus pais, Elaine e Guido.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pelo dom da vida e pela graça das famílias que me foram destinadas.

Aos meus pais, Elaine e Guido, pelo amor e pelo exemplo que me forjaram.

À minha mulher, Carla Lísia Pias Arnholdt da Camino, “amor da minha vida, musa, bálsamo e refúgio”, pela inspiração em tudo e pelo estímulo permanente.

Aos meus filhos, sentido e alegria da minha vida, Giordano Arnholdt da Camino e Caterina Arnholdt da Camino, por serem quem são e por terem me tornado quem sou.

Às minhas saudosas e queridas avós, Encarnación Navarro da Camino e Maria Ortegas da Costa – força e ternura –, por tudo.

Às minhas “segundas mães”, as amadas Anita da Camino Karam, Angelica Antonia Navarro da Camino, Thereza da Costa Lopes (*in memoriam*), tias, e Fátima da Costa Lopes, prima-irmã (mais que irmã), pelo incentivo em tudo e pelo amor que sempre me dedicaram.

À UFRGS – mais que uma autarquia, um sentimento –, parte da minha vida desde sempre¹, pelo ensino público, gratuito e de qualidade.

Ao Professor Titular emérito José Alcebiades de Oliveira Júnior, Docente Colaborador do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGDir) da UFRGS, e Professor Permanente do PPGD-URI Santo Ângelo, sereno e solidário orientador, pelo apoio incondicional e constante à feitura deste trabalho.

¹ Da velha Filosofia, com meu pai (dela Secretário), Guido Navarro da Camino, à Reitoria, com meu tio (nela Procurador), Alberto da Camino, e no meu percurso (da Engenharia ao Direito, passando pela Computação), ora em bancos, ora em bancadas.

Ao *Professore Ordinario*² Emilio Santoro (Università degli Studi di Firenze), do setor científico-disciplinar de Filosofia do Direito, conspícuo coorientador, pela fraternal acolhida em Florença, pelos preciosos *insights* e pelos inestimáveis encaminhamentos, na Itália, a outros expoentes acadêmicos.

Aos demais insignes Membros da Banca de Defesa de Tese,

Paolo Cappellini (UniFI), *Professore ordinario* do setor científico-disciplinar de História do Direito medieval e moderno, Diretor do *Centro di studi per la storia del pensiero giuridico moderno* e do *Istituto Universitario di Studi Superiori dell'Ateneo di Firenze*.

Alfredo de Jesus Dal Molin Flores (UFRGS), Professor Associado (Chefe) do Departamento de Direito Público e Filosofia do Direito e do PPGDir (permanente),

Rodrigo Valin de Oliveira (UFRGS), Professor Adjunto do Departamento de Direito Público e Filosofia do Direito, pela gentil aceitação do convite e pelo prestígio que emprestam aos trabalhos.

Aos ilustres Membros da Banca de Qualificação de tese,

Alfredo de Jesus Dal Molin Flores (UFRGS), antes referido,

Carlos Eduardo Didier Reverbel (UFRGS), Professor Adjunto do Departamento de Direito Público e Filosofia do Direito e do PPGDir (permanente), e

Draiton Gonzaga de Souza (PUCRS), Professor Decano da Escola de Humanidades e Vice-Diretor do Centro de Estudos Europeus e Alemães (CDEA – UFRGS/PUCRS), pela pronta disponibilidade e pelos valiosos contributos à tese.

À extremosa secretária do PPGDir, Rosmari de Azevedo, pela dedicação incessante e pelo interesse genuíno, que sempre superam o esperado.

² Cargo equivalente ao de Professor Titular no Brasil.

Aos Professores que generosamente me receberam em audiências durante o período de pesquisa na Itália, a partir de interlocuções propiciadas pelo Prof. Emilio Santoro:

Luca Baccelli (Università degli Studi di Camerino), *Professore ordinario* do setor científico-disciplinar de Filosofia do Direito e Presidente do *Jura Gentium* – Centro de Filosofia do Direito Internacional e da política global da UniFI;

Richard Bellamy (UCL – University College London), Professor de Ciência Política, Diretor do Programa Max Weber do European University Institute – Fiesole (à época da pesquisa);

Thomas Casadei (Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia), *Professore associato* do setor científico-disciplinar de Filosofia do Direito;

Marco Geuna (Università degli Studi di Milano), *Professore ordinario* do setor científico-disciplinar de História das doutrinas políticas;

Vittorio Manes³ (Università degli Studi di Bologna), *Professore ordinario* do setor científico-disciplinar de Direito Penal;

John P. McCormick (The University of Chicago), Professor de Ciência Política;

Pier Paolo Portinaro (Università degli Studi di Torino), *Professore ordinario* do setor científico-disciplinar de História das doutrinas políticas;

Simone Torricelli (UniFI), *Professore ordinario* do setor científico-disciplinar de Direito Administrativo;

Alberto Vannucci (Università degli Studi di Pisa), *Professore ordinario* do setor científico-disciplinar de Ciência Política, e

³ Por indicação da amiga, ex-colega (no TCERS) e sempre Professora (na UFRGS), Dr^a Judith Martins-Costa, a quem também agradeço.

Maurizio Viroli, *Professor Emeritus* de Política da Princeton University e Professor do Department of Government da University of Texas (Austin).

Aos pessoal técnico-administrativo do *Dipartimento di Scienze Giuridiche* da UniFI, nas pessoas das responsáveis *Dott.sse.* Antonella Cini e Anna Maria Danielli, pela atenção a mim dispensada.

Ao colega no *Dottorato in Scienze Giuridiche* da UniFI, Rafael Köche, pelo gentil apoio acadêmico e logístico em Florença.

Aos professores com os quais travei diálogos no Brasil, pessoalmente ou pelos mais diversos meios de comunicação, e que gentilmente me fizeram relevantes sugestões para a pesquisa:

Adriano Pilatti (PUC-Rio),

Cicero Araujo (USP),

Cláudio Ari Pinheiro de Mello (PUCRS),

Daniel Sarmento (UERJ),

Fabiano Moreira Palma (UniRitter),

José Guilherme Giacomuzzi (UFRGS),

Luís Fernando Barzotto (UFRGS),

Marianna Montebello Willemann (PUC-Rio),

Newton Bignotto (UFMG),

Rafael Da Cás Maffini (UFRGS) e

Rodrigo Valin de Oliveira (UFRGS).

Aos amigos e colegas Eduardo Cunha da Costa (PGE-RS) e Marcílio Toscano Franca Filho (MPC-PB), pelo generoso apoio à viabilização da cotutela de tese.

*A lei tem caprichos
O que hoje é banal
Um dia vai dar no jornal
[...]
A lei abre os olhos
A lei tem pudor
E espeta o seu próprio inspetor⁴*

*Al mondo sia noto
che qui contro i rei,
presenti o lontani,
patrizi o plebei,
veglianti son leggi
d'eguale poter.⁵*

⁴ HINO da Repressão: 2º turno. Compositor: Chico Buarque. Intérprete: Chico Buarque. *In*: CHICO Buarque apresenta Malandro. Compositor: Chico Buarque. Intérprete: Chico Buarque. Rio de Janeiro: Barclays, 1984. faixa 9. Disponível em: I-Tunes. Acesso em: 8 fev. 2021.

⁵ TACQUE il reo. Compositores: Giuseppe Verdi; Francesco Piave. Intérprete: Coro del Teatro Regio di Parma. *In*: I due Foscari. Compositores: Giuseppe Verdi; Francesco Piave. Intérprete: V. Stoyanov *et al.* Gênova: Dynamic, 2020. faixa 9. Disponível em: I-Tunes. Acesso em: 8 fev. 2021. Em tradução livre: “No mundo se note / que aqui contra os réus / presentes, distantes, / patrícios, plebeus, / as leis são vigias / de igual poder.”.

RESUMO

A presente tese de doutorado define, a partir da tradição republicana e do neorrepublicanismo – e à luz da responsabilidade como categoria –, o conteúdo jurídico do princípio republicano na Constituição brasileira de 1988. Após, analisa sua irradiação no sistema constitucional brasileiro, especialmente através do dever de prestar contas – bem como sua efetividade – e de sua repercussão na responsabilidade político-administrativa configurada nos crimes de responsabilidade, com foco naqueles imputados ao Presidente de República, especialmente os contrários à lei orçamentária. Conclusivamente, a partir de estudo de caso, demonstra os efeitos do desrespeito ao princípio republicano na ordem jurídica e aponta as medidas cabíveis para sua correção.

Palavras-chave: República. Responsabilidade. Tradição republicana. Republicanismo. Neorrepublicanismo. Constituição. Princípio republicano. Prestação de contas. Crimes de responsabilidade.

RIASSUNTO

La presente tesi dottorale definisce, partendo dalla tradizione repubblicana e dal neorepubblicanesimo – e alla luce della responsabilità come categoria –, il contenuto giuridico del principio repubblicano nella Costituzione brasiliana del 1988. Successivamente, analizza la sua irradiazione nel sistema costituzionale brasiliano, in particolare attraverso il dovere di rendicontazione – siccome la sua efficacia – e le sue ripercussioni sulla responsabilità politico-amministrativa configurata nei cosiddetti “crimini di responsabilità”, concentrandosi su quelli addebitati al Presidente della Repubblica. In conclusione, sulla base di studi di casi, dimostra gli effetti del mancato rispetto del principio repubblicano nell'ordinamento giuridico e solleva le misure appropriate per correggerlo.

Parole chiave: Repubblica. Responsabilità. Tradizione repubblicana. Neorepubblicanesimo. Costituzione. Principio repubblicano. Rendicontazione. “Crimini di responsabilità”.

ABSTRACT

The present doctoral dissertation defines, from the republican tradition and the neo-republicanism – in the light of responsibility as a category –, the legal content of the republican principle in the Brazilian Constitution of 1988. After, it analyzes its irradiation in the Brazilian constitutional system, especially through accountability – including its effectiveness –, and its repercussion on the political-administrative responsibility configured in so called “crimes of responsibility”, focusing on those charged to the President of the Republic, especially against budget laws. Conclusively, based on case studies, it demonstrates the effects of disrespecting the republican principle in the legal order and raises the appropriate measures to correct it.

Keywords: Republic. Responsibility. Republican tradition. Republicanism. Neo-republicanism. Constitution. Republican principle. Accountability. “Crimes of responsibility”.

RESUMEN

La presente tesis doctoral define, a partir de la tradición republicana y del neorrepublicanismo - y a la luz de la responsabilidad como categoría -, el contenido jurídico del principio republicano en la Constitución brasileña de 1988. Después, analiza su irradiación en el sistema constitucional brasileño, especialmente a través del deber de rendir cuentas - así como su efectividad - y de su repercusión en la responsabilidad político-administrativa configurada en los “crímenes de responsabilidad”, con énfasis en aquellos imputados al Presidente de la República, especialmente los contrarios a la ley presupuestaria. Concluyentemente, a partir de estudio de caso, demuestra los efectos del incumplimiento del principio republicano en el orden jurídico y señala las medidas pertinentes para su corrección.

Palabras clave: República. Responsabilidad. Tradición republicana. Republicanismo. Neorrepublicanismo. Constitución. Principio republicano. Rendición de cuentas. “Crímenes de responsabilidad”.

RÉSUMÉ

Cette thèse doctorale définit, à partir de la tradition républicaine et du néorépublicanisme – et à la lumière de la responsabilité en tant que catégorie – le contenu juridique du principe républicain dans la Constitution brésilienne de 1988. Après, elle analyse son irradiation dans le système constitutionnel brésilien, notamment à travers le devoir de rendre des comptes – ainsi que leur efficacité – et leur répercussion sur la responsabilité politico-administrative configurée en “crimes de responsabilité”, avec un accent sur ceux imputés au Président de la République, notamment ceux qui sont contraires à la loi de finances. En conclusion, à partir d'une étude de cas, elle démontre les effets du non-respect du principe républicain dans l'ordre juridique et indique les mesures appropriées pour sa correction.

Mots-clé: République. Responsabilité. Tradition républicaine. Républicanisme. Néorépublicanisme. Constitution. Principe républicain. Reddition de comptes. “Crimes de responsabilité”.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AC	Ação Cautelar
ADC	Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADO	Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AI	Agravo de instrumento
AP	Ação Popular
AR	Ação Rescisória
CE	Constituição Estadual
CF	Constituição Federal
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CPC	Código de Processo Civil
Des.	Desembargador
LAI	Lei de Acesso à Informação
LCR	Lei dos Crimes de Responsabilidade
LIA	Lei de Improbidade Administrativa
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOM	Lei Orgânica do Município
LOTUCU	Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União
LOTCE	Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MC	Medida cautelar
MI	Mandado de injunção
Min.	Ministro
MPC	Ministério Público de Contas
MPE	Ministério Público do Estado
MPF	Ministério Público Federal
MPT	Ministério Público do Trabalho

MS	Mandado de segurança
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
p.	página
PF	Polícia Federal
PGR	Procurador(ia) Geral da República
PPA	Plano Plurianual
PUC	Pontifícia Universidade Católica
Rcl	Reclamação
RDA	Revista de Direito Administrativo
RE	Recurso Extraordinário
Rel.	Relator
REsp	Recurso Especial
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TCDF	Tribunal de Contas do Distrito Federal
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCM	Tribunal de Contas do(s) Município(s)
TCU	Tribunal de Contas da União
TJE	Tribunal de Justiça do Estado
TFR	Tribunal Federal de Recursos
TRF	Tribunal Regional Federal
TRT	Tribunal Regional do Trabalho
TST	Tribunal Superior do Trabalho
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
v.	volume
v.g.	<i>verbi gratia</i>

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	21
1 UMA IDEIA DE REPÚBLICA	31
1.1 OS REPUBLICANISMOS.....	32
1.1.1 República, constitucionalismo e Estado de Direito	37
1.1.2 Democracia e república	46
1.2 A RESPONSABILIDADE NA REPÚBLICA.....	51
1.2.1 Na tradição republicana	51
1.2.1.1 <i>Grega e romana</i>	52
1.2.1.1.1 Em Aristóteles	52
1.2.1.1.2 Em Cícero	57
1.2.1.2 <i>Do Humanismo ao Renascimento</i>	59
1.2.1.2.1 Humanismo cívico	63
1.2.1.2.2 Em torno de Maquiavel.....	66
1.2.1.3 <i>Moderna e contemporânea</i>	72
1.2.1.3.1 A doutrina Whig	73
1.2.1.3.2 Em Rousseau	77
1.2.1.3.3 Paine e os Federalistas	84
1.2.2 No neorrepublicanismo	94
1.2.2.1 <i>Na retomada da tradição</i>	94
1.2.2.2 <i>A partir da Escola de Cambridge</i>	94
1.2.2.2.1 Pocock.....	95
1.2.2.2.2 Skinner	95
1.2.2.2.3 Viroli	96
1.2.2.2.4 Van Gelderen	97
1.2.2.3 <i>A partir de Pettit</i>	98
1.2.3 No pensamento republicano brasileiro	101
2 A REPÚBLICA NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA	108
2.1 A NORMATIVIDADE DA REPÚBLICA	108
2.1.1 Princípios	109
2.1.2 Sobreprincípios e subprincípios	115
2.2 REPÚBLICA COMO SOBREPRINCÍPIO CONSTITUCIONAL.....	117
2.2.1 Preâmbulo e Princípios Fundamentais	123
2.2.1.1 <i>Uma Invocação</i>	123
2.2.1.2 <i>Uma Conjunção</i>	124
2.2.2 Princípio Sensível e Cláusula Pétrea	126

2.2.2.1 A Intervenção republicana.....	126
2.2.2.2 A permanência da República	126
2.2.3 O Princípio Republicano e seus Consectários	127
2.2.3.1 Liberdade	127
2.2.3.2 Igualdade.....	129
2.2.3.3 Legalidade.....	129
2.2.3.4 Impessoalidade	130
2.2.3.5 Moralidade.....	130
2.2.3.6 Publicidade.....	131
2.2.3.7 Eletividade e Periodicidade dos Mandatos.....	131
2.2.4 O Conteúdo Jurídico do Princípio Republicano	132
2.2.4.1 Residualidade.....	132
2.2.4.2 Autonomia	133
2.2.4.3 Subsidiariedade.....	133
2.2.4.4 Responsabilidade como subprincípio republicano e a jurisprudência do STF.	135
3 UMA RESPONSABILIDADE REPUBLICANA	161
3.1 A RESPONSABILIDADE DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA	173
3.1.1 O dever de prestar contas	174
3.1.2 A responsabilidade política imprópria: as infrações político-administrativas	177
3.2 OS CRIMES DE RESPONSABILIDADE CONTRA A LEI ORÇAMENTÁRIA: UM ESTUDO DE CASO	178
3.2.1 O Parecer Prévio do TCU.....	180
3.2.2 O <i>impeachment</i> no Congresso Nacional.....	192
3.2.3 O controle judicial pelo STF	201
CONCLUSÃO	206
REFERÊNCIAS.....	215
REFERÊNCIAS LEGISLATIVAS.....	243
REFERÊNCIAS JURISPRUDENCIAIS	245
APÊNDICE A – AMOSTRAGEM DE CONSTITUIÇÕES REPUBLICANAS	255
APÊNDICE B – EXCERTOS DE REPRESENTAÇÃO AO PGR	257
ANEXO A – TRADUÇÃO PARA O ITALIANO DA INTRODUÇÃO	267
ANEXO B – TRADUÇÃO PARA O ITALIANO DA CONCLUSÃO.....	273
ANEXO C – EXCERTOS DA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA.	279
ANEXO D – EXCERTOS DA LEI DOS CRIMES DE RESPONSABILIDADE	283

INTRODUÇÃO

A escola de samba Imperatriz Leopoldinense venceu o Carnaval do Rio de Janeiro em 1989 com o enredo “Liberdade, Liberdade! Abre As Asas Sobre Nós”. Naquela ocasião – quiçá ainda hoje – talvez muitos não soubessem se tratar, o título da canção, do refrão do Hino à Proclamação da República⁶, evento que estava por completar seu primeiro centenário.

Esse desconhecimento provavelmente não surpreenderia o jornalista e político Aristides Lobo, que escreveu, no mesmo dia da queda da monarquia, sobre a reação popular nas ruas: “O povo assistiu àquilo bestializado⁷, atônito, surpreso, sem conhecer o que significava. Muitos acreditaram seriamente estar vendo uma parada.”⁸

Embora o *Manifesto Republicano*⁹ fosse de 1870¹⁰, e a história brasileira já registrasse, não só durante o Império, mas também no período colonial, eclosões de

⁶ Composto em 1890, com letra de Medeiros e Albuquerque sobre cifras de Leopoldo Miguez.

⁷ Publicado no Diário Popular de 18/11/1889. O termo “bestializado” inspirou o título da obra de José Murilo de Carvalho, “Os bestializados”, tornando-se usual em abordagens da gênese republicana no Brasil.

⁸ Embora a reação popular no dia da proclamação tenha sido essa, o próprio José Murilo de Carvalho afirma que havia, além dos cidadãos e eleitores, “[...] um terceiro povo, [...] que se manifestava, em geral à margem dos mecanismos formais de participação, quando não contra o sistema político [...]”, e que o “[...] fenômeno vinha dos tempos do Império.” (CARVALHO, José Murilo de. Os três povos da República. In: HOMEM, Amadeu Carvalho; SILVA, Armando Malheiro da; ISAÍÁ, Artur César. **Progresso e religião: a República no Brasil e em Portugal 1889-1910**. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2007. p. 131-164, p. 149). Em sentido oposto é a tese de Maria Tereza Chaves de Mello, que defende que “[...] a aceitação da República deve ser explicada por uma disposição mental para o novo regime [...]” e que o “desmonte das instituições monárquicas vinha sendo preparado mediante críticas fundamentadas ao sistema imperial [...]” (MELLO, Maria Tereza Chaves de. **A república consentida: cultura democrática e científica do final do Império**. Rio de Janeiro: FGV, 2007. p. 10-11).

⁹ Encabeçada por Saldanha Marinho, a lista dos seus outros 57 signatários incluía Aristides Lobo e Quintino Bocaiuva, que, menos de 20 anos depois, viriam a integrar o ministério do Governo Provisório da República. Veja-se a atualidade de uma de suas assertivas: “O privilégio, em todas as suas relações com a sociedade – tal é, em síntese, a fórmula social e política do nosso país.” (MANIFESTO republicano de 1870. In: MENEZES, Djacir (org.). **O Brasil no pensamento brasileiro**. v. 1. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/1024/201145.pdf>. Acesso em: 04 fev. 2020.).

¹⁰ Faoro realça, acerca do avanço das ideias republicanas no Segundo Reinado: “A República [...] escorre por duas vertentes, já implícita nos acenos do Manifesto de 1870. De um lado a corrente urbana, composta dos políticos, dos idealistas [...]; de outro, [...] a hoste dos fazendeiros [...]” (FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Globo, 2008. p. 514). Já Holanda registra que os fazendeiros, referidos por Faoro, foram frustrados pela República em seus anseios: “Os velhos proprietários rurais tornados impotentes pelo golpe fatal da Abolição e por outros fatores não tinham como intervir nas novas instituições. A República, que não criou nenhum patriciado, mas apenas uma plutocracia, se assim se pode dizer,

republicanismo, a Proclamação, em 1889, foi uma surpresa até para seu presumido protagonista. O Marechal Deodoro da Fonseca, como se sabe, era monarquista e amigo do Imperador Dom Pedro II. Sua intenção de derrubar o Gabinete do Visconde de Ouro Preto¹¹ redundou na República que não planejara¹², e que viria a presidir.

Esse início claudicante¹³, precedido em mais de dois séculos e meio de um triste diagnóstico de Frei Vicente do Salvador¹⁴ e sucedido pela instabilidade institucional refletida nas seis constituições republicanas que se seguiram em menos de 100 anos¹⁵, explica em parte a dificuldade da sedimentação da ideia de República no Brasil¹⁶ e, por conseguinte, de uma clara definição¹⁷ do conteúdo

ignorou-os por completo. Daí o melancólico silêncio a que ficou reduzida a casta de homens que no tempo do Império dirigia e animava as instituições, assegurando ao conjunto nacional certa harmonia que nunca mais foi restaurada.” (HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006. p. 193)

¹¹ Embora haja versões conflitantes, como a de Quintino Bocaiúva, narrando, em entrevista, a conspiração para o que chamou de “rebelião” para “derrubar a Coroa”: “O Deodoro – eu o soubera de véspera – estava com o peito que era uma chaga, incapaz de apanhar um chinelo; entretanto, procurado em nosso nome pelo Serzedelo, fez um esforço sobre-humano, fardou-se, pediu um carro e saiu pela manhã, para São Cristóvão. No Mangue, encontrou-se com a força comandada pelo Solon, e então aquele homem, quase morto, transfigurou-se ao som marcial dos clarins! Saltou do carro, tomou o cavalo de um oficial e pôs-se à frente do corpo, para comandar a vitória.” (GUIMARÃES, Tiago. **Como se fez a República**: um “interview” com o general Quintino Bocaiúva. In: SILVA, Eduardo. *Idéias políticas de Quintino Bocaiúva*. Brasília: Senado Federal, 1986. p. 644).

¹² Como aquilatam Lília Schwarz e Heloisa Starling: “A República que se instalou no Brasil a partir de então nasceu paradoxal: era uma república em que estavam ausentes os valores do republicanismo.” (SCHWARZ, Lília M.; STERLING, Heloisa M. (org.). **Dicionário da República**: 51 textos críticos. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p.17).

¹³ Interpretação diametralmente oposta é a de Werneck Sodré: “A República não foi um acidente infeliz. Ela sempre esteve em nossa tradição histórica. Acidente, feliz ou infeliz, não cabe julgar, foi a Monarquia. [...] Em todos esses episódios [das conjuras de antes e após a Independência], a ideia da República [não só] aparece bem clara e definida [...], como até teve vigência, quando da chamada Regência, com o Regente eleito [...]”. (SODRÉ, Nelson Werneck. **A República**: uma revisão histórica. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1989. p. 46).

¹⁴ Tido por primeiro historiador do Brasil, Frei Vicente do Salvador sentenciou, em 1627, que “[...] nem um homem nesta terra é repúblico, nem zela ou trata do bem comum, senão cada um do bem particular [...]”. Citação tradicional na temática republicana brasileira, calha ser acompanhada de outra (fecho do parágrafo que compartilham), a exemplificar os efeitos do que se espera não ter sido um vaticínio: “Pois o que é fontes, pontes, caminhos e outras coisas públicas é uma piedade, porque atendo-se uns aos outros nenhum as faz, ainda que bebam água suja, e se molhem ao passar dos rios, ou se orvalhem pelos caminhos, e tudo isto vem de não tratarem do que há cá de ficar, senão do que hão de levar para o reino.” (SALVADOR, Frei Vicente do. **História do Brasil**: 1500-1627. São Paulo: DCL, 2013. p. 13).

¹⁵ 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988.

¹⁶ Parece mesmo que “[...] persiste entre nós essa espécie de ‘mal-estar na República’ que a história do país revela, como se fosse um projeto fadado ao fracasso.” (SCHWARZ, Lília M.; STERLING, Heloisa M. (org.). **Dicionário da República**: 51 textos críticos. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p. 17).

¹⁷ Saldanha, analisando a cumulatividade das ideias políticas na sucessão de regimes constitucionais, observa que isso ocorreu em termos gerais no Brasil, uma vez que a “[...]”

jurídico de um princípio republicano cuja existência mesma ainda hoje reclama demonstração¹⁸.

Tramitam no Congresso Nacional 81¹⁹ propostas legislativas que invocam o princípio republicano dentre suas justificativas (64 na Câmara dos Deputados e 17 no Senado Federal). Praticamente todas essas remissões carecem de explicitação do sentido a ele imputado (sendo, por vezes, apresentado como gênero sob o qual se encontram espécies como a igualdade ou a publicidade) e da demonstração de sua efetiva incidência sobre o objeto da proposição apresentada.

Da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, por outro lado, constam 112²⁰ acórdãos com menção expressa ao princípio republicano. Na ampla maioria das decisões, todavia, os ministros da maior corte judiciária do país, a exemplo dos congressistas, limitam-se a citar o princípio, sem maior aprofundamento quanto à pertinência da conexão com o caso em julgamento, nem a delimitação do alcance dado ao conceito de República.

A polissemia do étimo “república”²¹ e, principalmente, os variados sentidos que adquire em distintos campos do conhecimento, ao longo da história, e em

administração imperial, constitucionalmente ‘liberal’, manteve elementos da [...] colônia; vinda a República, a nova ordem conservou as ‘conquistas’ constitucionais anteriores.”. Ressalva em parte a tese, contudo, em relação “[...] às ‘formas’ talhadamente opostas que se sucederam, monarquia e república [...]”, em função “[...] de um certo caudilhismo [...] ter conservado na República um tipo de poder pessoal [o do Presidente] comparado ao do monarca.” (SALVADOR, Nelson. Por uma Constituição mista. **Revista de Informação Legislativa**, n. 121, p. 111-116, 1994. p. 115).

¹⁸ Há mais de 30 anos, Lafer já dizia: “Nesta comemoração dos 100 anos da proclamação da República, não há dúvida que existe um hiato entre os princípios republicanos e a realidade nacional. Não é esta a Nova República com que sonhamos, podemos todos hoje dizer, repetindo o que disseram, logo em 1890, próceres republicanos.” (LAFER, Celso. O significado de República. **Revista Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 4, p. 214-224, dez. 1989. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/view/2286>. Acesso em: 02 jun. 2019).

¹⁹ Conforme pesquisa atualizada em maio de 2020.

²⁰ *Ibid.*

²¹ Cf. Houaiss: “1 pol forma de governo em que o Estado se constitui de modo a atender o interesse geral dos cidadãos

2 jur forma de governo na qual o povo é soberano, governando o Estado por meio de representantes investidos nas suas funções em poderes distintos (p.ex.: Poder Legislativo, Poder Executivo, Poder Judiciário)

3 p.ext. o país assim governado

4 (1594) comunidade de grupo que tem interesses comuns <a r. cristã> <deixando estar a aldeia onde estava, para o bem maior da r.>

5 (1880) habitação particular e coletiva de estudantes

6 p.ext. o grupo de estudantes que aí vive

7 infrm. associação em que há muita desordem”

países diversos, explicam o uso por vezes equivocado do termo e de suas derivações. Dizer-se republicano – ou qualificar condutas como tal – passou a ser lugar comum na sociedade, especialmente no discurso de parcela da classe política, sendo o adjetivo utilizado quase que como um “selo de qualidade”, tanto para pessoas como para relações.

Agrava-se o quadro, entretanto, quando essa vagueza semântica é estendida ao produto do trabalho de parlamentos e tribunais. As leis e as sentenças reclamam clareza, daí a importância de se dar univocidade de sentido aos termos que empregam.

O subtítulo da presente tese, *O conteúdo jurídico do princípio republicano na Constituição brasileira*, precisa ser singelamente decomposto, para que se anuncie com mais clareza seu objeto, ainda que sob o risco de alguma platitude assim despontar.

“Conteúdo”: o que está dentro (e que, normalmente, não é visto de fora); a matéria de algo (não sua forma). “Jurídico”: mais do que para dizer “relativo ao Direito”, a fim de ressaltar sua dissociação da Política e da Filosofia. “Princípio”: um tipo de norma jurídica, de considerável grau de abstração, que incide sobre o ordenamento. “Republicano”: referente à ideia de República, conceito construído a partir da tradição homóloga.

“Conteúdo jurídico” e “princípio republicano” são, pois, os pares conceituais ora sob escrutínio. Que “conteúdo jurídico do princípio republicano”, porém? Aquele que seja autônomo, prevalente e distintivo – a responsabilidade como categoria, é a hipótese –, de aplicação subsidiária frente aos demais princípios constitucionais.

Por fim, especifica-se o âmbito no qual se busca essa conceituação: a ordem constitucional do Brasil (“na Constituição brasileira”). Ainda que se faça, instrumentalmente, menção, *en passant*, a outros países, e não se ignore a diversidade conceitual do princípio republicano no mundo, essa foge ao escopo da tese, que, ademais, não é comparatista.

etim. lat. republica derivado de(o) lat. res publica no sentido de 'coisa pública, o Estado, a administração do Estado'; ver public- e re(i)-; f.hist. sXV republica, sXV reepublica, sXV ree publica, sXV repruvica, sXV rrepublica, 1603 republica (DICIONÁRIO Houaiss da língua portuguesa. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001).

A impressão que se colhe da análise de boa parte da jurisprudência, talvez pela escassez doutrinária, é a de que a invocação do conceito de República ou, mais especificamente, do princípio republicano, dá-se quase que à guisa de argumento retórico, sem que se tente, efetivamente, dele extrair o conteúdo jurídico. Eis, portanto, o propósito deste estudo, o de tentar delimitar o sentido do princípio republicano na ordem constitucional brasileira.

Mais do que isso, tentar identificar que princípios dele derivaram²² – assumindo-se, pois, como existente um sobreprincípio²³ republicano –, e o que nele remanesceu como traço distintivo. Esse elemento residual seria a responsabilidade, vista como a outra face da República, que se concretiza, por exemplo, por intermédio do dever de prestar contas²⁴ e da instituição dos crimes de responsabilidade.

A premissa em questão – a de ser, a responsabilidade, um elemento republicano – decorre da própria noção de república. Sendo a república a coisa de todos, quem a dirige o faz não em nome próprio, mas por representação, pela qual responde perante os representados.

²² Como demonstram as razões expostas pelo PGR na ADPF 476: “[...]o princípio republicano busca assegurar tratamento igualitário a todos os cidadãos e repudia privilégio ou regalia que beneficie, sem fundamento jurídico suficiente, determinado grupo ou classe em detrimento dos demais.” (BRASIL. Ministério Público Federal. **ADPF 476**. Autor Procurador-Geral da República Rodrigo Janot. Distribuição em 24 ago. 2017. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5247644>. Acesso em: 17 mar. 2019). Veja-se que as expressões aqui grifadas bem demonstram a relação de continente e conteúdo entre o princípio republicano e os princípios da igualdade e da impessoalidade, ali enunciados tacitamente.

²³ Em sentido aproximado ao atribuído por Humberto Ávila ao termo: “Os sobreprincípios, como, por exemplo, os princípios do Estado de Direito, da segurança jurídica [...] exercem importantes funções, mesmo na hipótese – bastante comum – de seus subprincípios já estarem expressamente previstos pelo ordenamento jurídico. Como princípios que são, os sobreprincípios exercem as funções típicas dos princípios (interpretativa e bloqueadora), mas, justamente por atuarem ‘sobre’ outros princípios (daí o termo ‘sobreprincípio’), não exercem nem a função integrativa (porque essa função pressupõe atuação direta e os sobreprincípios só atuam indiretamente), nem a definitória (porque essa função, apesar de indireta, pressupõe a maior especificação e os sobreprincípios atuam com maior amplitude). Na verdade, a função que os sobreprincípios exercem distintivamente é a função rearticuladora, já que eles permitem a interação entre os vários elementos que compõem o estado ideal de coisas a ser buscado.” (ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 19. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2019. p. 126).

²⁴ Conexão ressaltada percucientemente por Marianna Montebello Willeman (Conselheira do TCE/RJ e professora da PUC-Rio), em obra recente – e já clássica – sobre o controle externo da Administração Pública: “É da essência do regime republicano que todo aquele que exerça qualquer parcela de poder público tenha como contrapartida a responsabilidade decorrente da investidura em poderes delegados. [...] O dever de prestar contas é o dever republicano por excelência: se é o povo o titular e o destinatário da coisa pública, perante este devem os gestores responder.” (WILLEMANN, Marianna Montebello. **Accountability democrática e o desenho institucional dos tribunais de contas no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 85).

A primeira hipótese a ser comprovada é a de que o princípio republicano tem na responsabilidade – como categoria – um elemento essencial à sua formação, destacando-se dentre os demais, tais como a igualdade e a virtude²⁵ cívica, o que implica a irradiação de sua carga semântica sobre todo o sistema jurídico.

A segunda hipótese é a de que o princípio republicano resta ferido quando a responsabilidade – que o define –, é apurada e imputada arbitrariamente. Por arbitrariedade²⁶, no âmbito deste estudo, entende-se o desbordar da discricionariedade que remanesce aos agentes incumbidos da fiscalização e do controle no desempenho de suas atribuições e competências, a afetar, assim, a legitimidade de seus atos.

Tem a tese, portanto, por objetivos, (1) definir o conteúdo jurídico do princípio republicano, (2) estabelecer se a dissociação entre república e responsabilidade (nos casos concretos em que a aplicação do direito as suporia associadas) importa em ofensa ao Estado de Direito Democrático, configurando arbitrariedade, e (3) propor medidas legislativas e identificar remédios judiciais capazes de reverter ou mitigar esse cenário.

Para fazer frente ao deslinde das questões postas, o desenvolvimento do trabalho é estruturado em três capítulos, intitulados *Uma ideia de república*, *A*

²⁵ Embora se possa estabelecer, na história dos conceitos, alguma conexão entre responsabilidade e virtude, como destaca MacIntyre: “Dentro do esquema aristotélico, ‘virtude moral’ não era uma expressão tautológica; mas, em fins do século XVIII, ‘moral’ e ‘virtuoso’ passaram a ser usados como sinônimos. Ainda mais tarde, ‘dever’ e obrigação passaram a ser tratados como praticamente intercambiáveis, bem como ‘responsável’ e ‘virtuoso’.” (MACINTYRE, Alasdair. **Depois da virtude**: um estudo em teoria moral. São Paulo: EDUSC, 2001. p. 390).

²⁶ Interessante estudo de Tomás Ramón Fernández aborda, para elaborar o conceito de arbitrariedade, a etimologia do termo, em contraposição aos valores do republicanismo romano: “Originalmente, arbitrário se refere ao árbitro, que nada mais é do que um cidadão romano a quem o pretor atribui a decisão no *ase apud iudicem* de um processo, cujos termos específicos o próprio pretor estabeleceu previamente na fase *in iure*, de forma que aquele só tenha que comprovar a realidade dos fatos geradores do litígio e aplicar a fórmula pré-estabelecida ao comprovado. A liberdade do árbitro é, na realidade, mínima por isso e, claro, a vontade nua não entra inicialmente, nem o mero capricho daquele, que a ideia republicana de *libertas*, por outro lado, exclui. [...] É no Império, ao ritmo de deterioração das antigas virtudes republicanas, que o adjetivo arbitrário começa a adquirir as conotações de caprichoso, vago ou infundado [...]”. No original: “Originariamente *arbitrarius* es lo referente al árbitro, que no es sino un ciudadano romano al que el pretor asigna la decisión en la *ase apud iudicem* de un proceso, cuyos términos concretos el propio pretor ha fijado previamente en la fase *in iure*, de forma que aquél sólo tiene que comprobar la realidad de los hechos generadores del litigio y aplicar a lo que resulte probado la fórmula preestablecida. La libertad del árbitro es, en realidad, mínima por esta razón y, desde luego, no entran inicialmente en ella la nuda voluntad, ni el mero capricho de aquél, que la idea republicana de la *libertas*, por otra parte, excluye. [...] Es en el Imperio, al compás del deterioro de las viejas virtudes republicanas, cuando el adjetivo *arbitrarius* empieza a adquirir las connotaciones de caprichoso, vago o infundado [...]” (RAMÓN FERNÁNDEZ, Tomás. **De la arbitrariedad de la Administración**. Madrid: Civitas, 2008. p. 149).

república na Constituição brasileira e Uma responsabilidade republicana, todos subdivididos em duas seções.

O primeiro aborda primordialmente a tradição republicana, com ênfase em sua relação com o constitucionalismo, e o neorrepublicanismo. Ademais, analisa-se parcela de pensamento conexo ao republicano, desvinculado da tradição, e a respectiva doutrina brasileira. Em todos esses objetos, o foco reside no tratamento dado pelos autores estudados (clássicos, modernos e contemporâneos) ao tema da responsabilidade dos governantes no contexto da República (seja esta vista como o próprio Estado, como forma de governo ou como princípio constitucional).

O segundo, a partir da reconstrução do conceito de República, sindicada acerca da existência, na ordem constitucional brasileira, de um sobreprincípio republicano e da consideração da responsabilidade, que dele faz parte, como um subprincípio republicano.

O terceiro, por fim, busca identificar o dever de prestar contas e a instituição de crimes de responsabilidade como concretizações do princípio republicano e, a partir de estudo de caso associado ao Tribunal de Contas da União, ao Congresso Nacional e ao Supremo Tribunal Federal, relacionar a ideia de república com o Estado de Direito.

Na conclusão, além das considerações finais, em arremate à tese desenvolvida, apresenta-se uma minuta de Proposta de Emenda à Constituição brasileira, a ser submetida ao Congresso Nacional, visando a tornar expresso e imutável o princípio republicano, bem como incluir a responsabilidade, dele derivada, entre os princípios que regem a Administração Pública.

É essencial, portanto, analisar-se a evolução da ideia de República, não apenas em abordagem histórica – necessária²⁷, mas não suficiente – conectada ao aspecto político, que é predominante na tradição republicana, senão buscando decantar os caracteres jurídicos que informaram os Constituintes brasileiros até 1988 na formatação do princípio republicano.

²⁷ Assim pondera Comparato: “Para retomar o conceito de república em todo o seu vigor original, precisamos remontar às suas origens históricas, ao pensamento e à prática política que o engendraram.” (COMPARATO, Fábio Konder. Redescobrimo o espírito republicano. **Revista da AJURIS** – Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul, v. 32, n. 100, p. 99-117, dez. 2005. p. 99).

Essa investigação é exatamente o cerne do neorrepublicanismo, movimento de variadas correntes, surgido na segunda metade do século XX, que tem como expoentes John Pocock, Quentin Skinner e Philip Pettit. Não se pode desprezar, obviamente, a visão desses autores contemporâneos, não apenas por suas ideias próprias, mas como chave de leitura dos clássicos (ao menos em suas abordagens iniciais)²⁸.

Mirada essa, porém, a ser feita com a lente do objeto primeiro desta tese, que é a configuração jurídica do princípio republicano na ordem constitucional brasileira.

E é importante que se sublinhe o adjetivo aposto ao substantivo “configuração” acima: “jurídica”. Porque República, como já afirmado, não é um conceito apenas jurídico (além de polissêmico no próprio Direito), mas multidisciplinar, sendo objeto de estudo da Ciência Política e da Filosofia, dentre outras áreas científicas. Daí o recorte proposto: a visão jurídica da República.

Tudo isso porque não parece suficiente afirmar que o princípio republicano tem determinado conteúdo, sem indicar como se chegou a essa conclusão. O resgate de um conceito, e sua releitura no cenário atual²⁹, é o que se pretende³⁰ fazer com o estudo de sua evolução³¹.

A ideia de república foi pródiga em sementes, muitas das quais germinaram, com seus frutos incorporados a diversas constituições ao longo dos tempos. Assim a

²⁸ Seria demasiada pretensão, ainda que sempre seja possível analisar uma obra clássica sob um novo viés, deixar de considerar a interpretação a ela dada por seus estudiosos.

²⁹ Como aponta Luca Baccelli em relação à leitura feita por Maquiavel da historiografia política que foi sua matéria-prima: “Maquiavel pesquisou nas tradições políticas que o inspiraram, a começar pelas que encontrava nos autores republicanos romanos, conceitos e linguagens que lhe permitiriam enfrentar os problemas do seu tempo.”. No original: “[...] Machiavelli ha ricercato nelle tradizioni politiche a cui si è ispirato, a cominciare da quelle che ritrovava negli autori repubblicani romani, concetti e linguaggi tali da consentirgli di affrontare problemi del suo tempo.” (BACCELLI, Luca. **Critica del republicanesimo**. Roma: Laterza, 2003. p. XXIII).

³⁰ Proposta similar traz Newton Bignotto, que, embora não identificando, na formação do pensamento político brasileiro, expressa incidência do humanismo cívico italiano, entende “[...] razoável buscar nas discussões atuais alguns fios que nos ligam ao passado e que nos permitem formular questões que possam ser reconhecidas como pertinentes, mesmo na ausência de uma continuidade explícita de tradições.” (BIGNOTTO, Newton. *Humanismo cívico hoje*. In: BIGNOTTO, Newton (org.). **Pensar a República**. Belo Horizonte: UFMG, 2000. p. 49-69, p. 54).

³¹ Estudo cuja importância é melhor explicada nas palavras de Hannah Arendt: “[H]á um componente experimental na interpretação crítica do passado, cujo alvo principal é descobrir as verdadeiras origens de conceitos tradicionais, a fim de destilar deles sua primitiva essência, que tão melancolicamente evadiu-se das próprias palavras-chave da linguagem política – tais como liberdade e justiça, autoridade e razão, responsabilidade e virtude, poder e glória –, deixando atrás de si formas ocultas com as quais se dão quase todas as explicações, à revelia da subjacente realidade fenomênica.” (ARENDDT, Hannah. **Entre o passado e o futuro**. 8. ed. São Paulo: Perspectiva, 2016. p. 41).

igualdade e a liberdade, valores que dizem com a República³², e que adquiriram autonomia principiológica³³.

Outras, porém, embora sua força possa ser percebida na vida estatal, não adquiriram frondosas formas, sendo amiúde tidas por epífitas, para ficar na metáfora botânica. É o caso da responsabilidade, pouco encontrada entre os princípios dotados de vida própria no Direito Público.

Portanto, tendo-se como premissa a de que a responsabilidade é o conteúdo jurídico autônomo e residual do princípio republicano na Constituição brasileira de 1988, sua confirmação depende não apenas do estudo sistemático do direito pátrio vigente, mas da reconstituição do conceito de República partindo-se dessa premissa, à procura dos elementos históricos que a sustentem.

Do plano conceitual ao normativo surgem indagações: se a forma republicana não é cláusula pétrea, assim o seria o princípio republicano, transcendendo a forma (por ser substancial)? Sendo a forma um conceito preponderantemente político, o conteúdo jurídico do princípio republicano independeria da forma de governo (república ou monarquia) sob a qual o Estado seja legitimamente constituído?

A forma republicana, referida expressamente como princípio constitucional “sensível” (cujo desrespeito acarreta intervenção federal nos Estados), seria mero contraponto à forma monárquica de governo (preterida no plebiscito de 1993³⁴), ou, materialmente, sobreprincípio constitucional, que se concretiza através da responsabilidade dos governantes³⁵? Essa se daria, no regime da Constituição

³² Em conexão com o assentado por Canotilho, que trata a República como um princípio estruturante: “[...] o princípio republicano ganha densidade através de outros subprincípios como, por ex., o princípio da não-vitaliciedade dos cargos públicos (art. 118º) e o princípio da igualdade civil e política (art. 13º).” (CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 1174).

³³ Já se via em Canaris, ainda que não reconhecendo normatividade nos princípios, a diferenciação entre valores e princípios: “[...] a passagem do valor para o princípio é extraordinariamente fluida; poder-se-ia dizer, quando se quisesse introduzir uma diferenciação de algum modo praticável, que o princípio já está num grau de concretização maior do que o valor; ao contrário deste, ele já compreende a bipartição, característica da proposição de Direito em previsão e consequência jurídica.” (CANARIS, Claus-Wilhelm. **Pensamento sistemático e conceito de sistema na Ciência do Direito**. 2. ed. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1996. p. 86).

³⁴ ADCT: “Art. 2º. No dia 7 de setembro de 1993 o eleitorado definirá, através de plebiscito, a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que devem vigorar no País.”.

³⁵ Na forma já afirmada pela Corte Suprema brasileira: “A república, que inclui a ideia de responsabilidade dos governantes, é prevista como um princípio constitucional sensível (CRFB/1988, art. 34, VII, a), e, portanto, de observância obrigatória [...]” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4764. Relator Min. Celso de Mello. Redator do acórdão Min. Roberto Barroso.

brasileira, pela prestação de contas (v. g., Art. 70, parágrafo único) e através da definição de crimes de responsabilidade (Art. 85)?

Os juízos políticos, especialmente os de admissibilidade do processamento do pedido e da acusação em si, respectivamente pelo Presidente e pelo Plenário da Câmara dos Deputados, nos crimes de responsabilidade imputados ao Presidente da República, sofrem limitação pelo conteúdo jurídico do princípio republicano?

É republicana – *rectius*, conforme ao princípio republicano – a responsabilidade imputada de acordo com o Estado de Direito Democrático (com respeito, portanto, à segurança jurídica). Trata-se, assim, de evitar, pelo fortalecimento da República, a fragilização da democracia³⁶.

Postas as premissas, suscitadas as dúvidas e formuladas as hipóteses, passa-se ao desenvolvimento da tese que aqui se propõe.

Plenário. Sessão de 4 maio 2017. **DJE** edição 15 ago. 2017. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13350803>. Acesso em: 12 mar. 2019). Como destaca o ex-ministro do STF, Carlos Ayres Britto, ao discorrer sobre a conexão da república com a democracia (denominada por ele de “megaprincípio”): “[...] se se intenta colocar no cerne da reflexão a figura mais abrangente da República [...] pela ideia de uma partilha direta do poder político entre governantes e governados [...] somente eles podem escolher, eleitoralmente, quem os represente [...] [e] tais representantes só podem permanecer como representantes do povo por um determinado período e debaixo de uma responsabilidade político-jurídica de caráter pessoal [...]” (BRITTO, Carlos Ayres. Teoria da Constituição. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 188).

³⁶ O’Donnell adverte, ao discorrer sobre *accountability*, que “[a]ssim como ocorre com a democracia, o republicanismo pode ser perigoso, porque facilmente leva ao elitismo e à oligarquia [...]”. No original: “[a]s with democracy, republicanism may be dangerous, because it easily leads to elitism and oligarchy [...]” (O’DONNELL, Guillermo. Horizontal accountability: the legal institutionalization of mistrust. In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (org.). **Democratic accountability in Latin America**. Oxford: Oxford University Press, 2003. p. 31-54, p. 38).

1 UMA IDEIA DE REPÚBLICA

Este capítulo se destina a analisar o processo de positivação da noção de república, juridicamente considerada, ocorrida marcadamente – mas não apenas – a partir do surgimento do constitucionalismo moderno³⁷, em suas distintas vertentes.

Para tanto, todavia, impõe-se a perspectiva histórica do fenômeno, buscando retratar – em busca de sua conexão com a responsabilidade – a evolução do ideário republicano³⁸, que deságua nas constituições modernas e contemporâneas.

Dito de outra forma: partindo da hipótese de que a responsabilidade seja um traço essencial da noção de república, a pesquisa sobre esta (a república) visa a identificar, na sua formulação teórica e na sua implementação prática, a presença daquela (a responsabilidade), seja de forma cristalina como de maneira velada³⁹.

Assim, as referências aos conhecidos – e fundamentais – componentes da noção de república (liberdade, igualdade, primado da lei, alternância no poder, dentre outros já positivados na Constituição brasileira) serão feitas *a latere*, apenas quando indispensáveis à contextualização do objeto aqui perseguido – e já enunciado –, que é a responsabilidade subjacente à ideia de república, ainda carente de positivação.

³⁷ E mesmo antes dele, como o destacado por Quentin Skinner ao estudar seus fundamentos, identificando precedente remoto no conciliarismo, teoria originalmente canônica que adquiriu caráter secular: “É verdade que quando Huguccio e seus seguidores articularam a tese do conciliarismo, em fins do século XII, contentaram-se em apresentá-lo como uma série relativamente *ad hoc* de argumentos acerca da necessidade de proteger-se a Igreja contra a heresia ou mau governo do papa. Mas, quando a teoria veio a ser revivida e desenvolvida por Gerson e seus discípulos, na época do Grande Cisma, a ideia da Igreja como uma monarquia constitucional foi deduzida de uma análise mais geral das sociedades políticas [...]” (SKINNER, Quentin. **As fundações do pensamento político moderno**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996. p. 394).

³⁸ Eric Nelson demonstra que o republicanismo, de uma posição relativa – quase sempre em contraposição à monarquia – passa, em fins do século XVIII, à de um “exclusivismo republicano, a reivindicação de que as repúblicas são os únicos regimes legítimos.” (NELSON, Eric. **The Hebrew republic: jewish sources and the transformation of european political thought**. Cambridge, USA: Harvard University Press, 2010. p. 23).

³⁹ Sem a pretensão de atingir a argúcia investigativa de Gabriel Cohn, na releitura que faz de Weber, ao identificar na sua obra um significado inexplorado do termo *Gewalt*, assim contextualizando a descoberta: “Talvez até se pudesse afirmar que a percepção do próprio autor no tocante à sua importância tenha sido insuficiente. Que não surpreenda essa última formulação. É comum, ao ponto de merecer estudo, o equívoco de pensadores, entre eles os maiores, sobre o que realmente estavam em vias de fazer. [...] Aplica-se a eles, com frequência maior do que seria de se esperar, o mote ‘perdoai-os, pois não sabem o que fazem’.” (COHN, Gabriel. Weber, **Frankfurt: teoria e pensamento social 1**. Rio de Janeiro: Azougue, 2016. p. 92).

Não se pretende, nesse percurso, identificar com rigor metodológico pontos comuns nas doutrinas abordadas, de forma a agrupá-las sistematicamente⁴⁰. Nem mesmo o ângulo de aproximação à obra de cada autor se imagina homogêneo.

Com o risco de alguma aridez – admite-se –, o trabalho tem feição de garimpo, buscando pinçar nos veios dos clássicos e contemporâneos, de forma exemplificativa, a matéria a ser lapidada na tese.

Esse intento, porém, difere do de produzir uma abordagem monográfica sobre republicanismo⁴¹. Isso, embora de reconhecida importância, já foi feito por muitos, inclusive com brilho.

Não se trata aqui de buscar redefinir o republicanismo, senão de examiná-lo como o substrato que foi para o princípio republicano vigente no ordenamento constitucional do Brasil, assim como para outros fora do escopo principal do trabalho. Em suma, o republicanismo é instrumental para a tese, cuja substância é o princípio republicano na Constituição brasileira.

1.1 OS REPUBLICANISMOS

Importa dizer novamente que, embora o objeto imediato deste estudo seja jurídico (o princípio republicano), o seu objeto mediato (a república) é multidisciplinar. A república é tema, por exemplo, da Filosofia política, da Ciência política, da História e, como dito, do Direito. Seu estudo requer a conjunção desses saberes, tarefa árdua que não se tem a pretensão de esgotar.

A proposta é, enfim, e mais uma vez, avançar sobre distintos tipos de republicanismo, adotando visões deliberadamente parciais de suas características, e tomá-los como instrumentos para a elaboração de um conceito jurídico de princípio

⁴⁰ Ainda que possa parecer algo arbitrária a classificação adotada, calha sempre a citação de Genaro Carrió, para quem “[a] as classificações não são nem verdadeiras nem falsas, são úteis ou inúteis.”. No original: “[l]as clasificaciones no son ni verdaderas ni falsas, son serviciales o inútiles” (CARRIÓ, Genaro R. **Notas sobre derecho y lenguaje**. 4.ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1990. p. 99). E para o fim buscado – identificar o tratamento dado à responsabilidade nas teorias republicanas –, exsurge útil a classificação adotada.

⁴¹ Conceito cuja complexidade não se deixa antever na singeleza da definição lexical, como se vê em Houaiss: “republicanismo (1836 cf. SC) substantivo masculino

1 pol doutrina política que prega a excelência dos ideais republicanos, que é partidária da república
2 qualidade de republicano” (DICIONÁRIO Houaiss da língua portuguesa. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001).

republicano, a partir da hipótese posta – a de que ele contém a responsabilidade como um traço essencial.

Para melhor contextualizar o tema, ainda assim, é indispensável revisitar a tradição republicana⁴² e o neorrepublicanismo, além de doutrinas esparsas, de ambos desvinculadas, reconstituindo, em alguma medida, a trajetória de um conceito e o ressignificando com o olhar do presente⁴³.

O que há de comum entre os conceitos de república na Atenas de Aristóteles e na Roma de Cícero? Que mutações sofrem essas ideias na Florença de Maquiavel⁴⁴? E os ingleses, franceses e americanos, nas épocas de suas revoluções, queriam dizer a mesma coisa ao falar em República?

As diferenças são tantas que o mais apropriado seria mesmo se falar em republicanismos e, por conseguinte, resistir à tentação de vê-los em absoluta continuidade; muito menos, se possível fosse admiti-la, conceber que essa se desse de forma linear⁴⁵. Em cada um desses momentos do longo percurso de uma ideia que o simplismo tende a ver como única, que lugar nela teve a responsabilidade, é a pergunta que se intenta responder.

⁴² Entendida essa não apenas como o que se encontra nos cânones republicanos, mas também pelo que de republicano se identifica em outros autores, classificados usualmente em correntes diversas do pensamento político, como o liberalismo, por exemplo.

⁴³ Com a expansão de significados que detecta Baccelli: “Uma extensão de campo semântico do termo ‘republicano’ é evidente; o termo define mais uma expressão de ethos político do que conota uma matéria de forma institucional ou a rejeição da monarquia.” Na fonte, em inglês: “An extension of the semantic field of the term ‘republican’ is apparent; the term sets out more to express a political ethos than to connote the issue for an institutional form or the rejection of monarchy.” (BACCELLI, Luca. *Republicanism: political language and/or political paradigm?* In: RICCIARDELLI, Fabrizio; FANTONI, Marcello (org.). **Republicanism: a theoretical and historical perspective**. Roma: Viella, 2020. p. 23).

⁴⁴ E mesmo nas monarquias que sucedem as repúblicas congêneres, especialmente no século XVI, como destaca Elena Guarini: “[...] espaços de republicanismo e formas autônomas de vida cidadã também permanecem dentro de principados e monarquias [...]. Um léxico não muito distante do republicano também circula nos tribunais.” No original: “[...] spazi di repubblicanesimo e forme autonome di vita cittadina permangono anche all’interno di principati e monarchie [...] Un lessico non molto lontano da quello repubblicano circola anche nelle corti [...]” (GUARINI, Elena Fasano. **Repubbliche e principi: istituzioni e pratiche di potere nella Toscana granducale del ‘500-‘600**. Bologna: il Mulino, 2010. p. 36-37).

⁴⁵ Como explica Bignotto, na apresentação da obra que estuda exatamente as principais fontes republicanas (segundo ele, em ordem cronológica, romana, italiana, inglesa, francesa e norte-americana): “Se a continuidade entre momentos e locais diversos nos permitem afirmar a existência de uma tradição republicana, que conservou elementos conceituais importantes desde a Antiguidade até a modernidade, isso se dá num quadro no qual as diferenças e especificidades permitem a caracterização de cada uma das matrizes fundamentais do republicanismo como momentos igualmente importantes para a história do pensamento político.” (BIGNOTTO, Newton (org.). **Matrizes do republicanismo**. Belo Horizonte: UFMG, 2013. p. 10).

Antes de percorrê-lo, porém, adota-se como método, a fim de que a busca dessa resposta não soe dissociada da teoria republicana em si, o da sumarização, à *vol d'oiseau*, de alguns elementos de seus principais marcos, que fornecerão o aventado substrato para a construção de um conceito, o do princípio republicano, informado pela responsabilidade.

O republicanismo, visto como um agregado de ideias, valores e práticas girando em torno de uma dada noção de república, não tem, obviamente, ao longo de sua história e com todas suas nuances, um momento específico de proclamação ou um estatuto único que haja sido legado, capaz de previamente conferir unidade a um dado coletivo de pensadores.

É o estudo levado a termo, principalmente, por historiadores, cientistas políticos e juristas que identifica e classifica, com olhar obviamente retrospectivo, as escolas, as linhas de pensamento e os momentos nos quais os republicanismos se formaram, analisando suas características.

Da *politeia* de Aristóteles correm três séculos à *res publica* de Cícero. Da Roma em que este viveu à Florença de Maquiavel, um milênio e meio. Mais duzentos anos precisaram se passar para que a república contemporânea chegasse à América, na onda das revoluções liberais. O estado dos Oitocentos, por sua vez, sofreu transformações radicais após as grandes guerras do século seguinte. E a pós-modernidade de agora desafia o conceito mesmo de soberania.

Não haveria como se imaginar que o republicanismo perpassasse todas essas circunstâncias históricas com o mesmo significado. A teoria republicana é perspectiva, como sugerido acima, mais do que prospectiva. Estuda-se um republicanismo em sociedades que eventualmente mal conheciam o conceito. A historiografia fornece chaves de leitura para a ciência política, e essa elabora as teorias, retrospectivamente.

Grosso modo, pode-se falar em uma dicotomia de tradições republicanas na Antiguidade, formada pela ateniense, calcada na virtude cívica da participação política (exercida pelos que tinham a liberdade de ser cidadão), e pela romana, que, com olhos na liberdade do cidadão contra o Estado, desenvolve ainda mais a noção de Constituição mista que daquela herdara, ajustando o foco no controle do poder pela via das instituições.

Vistas em conjunto, as doutrinas grega e romana inauguram o que se denomina de republicanismo clássico, que virá a ser objeto de estudo dos humanistas, na esteira do resgate da cultura helenística que precedeu a Renascença.

E é a partir dessa redescoberta do conhecimento da Antiguidade, já pelos pensadores tardo-medievais e protomodernos, que o humanismo cívico reelabora a noção de república, preparando o ideário político moderno, que tem nele estampada a face de Maquiavel.

As experiências republicanas das cidades-estado italianas – Florença e Veneza, as de maior fama, mas não as únicas⁴⁶ – forneceram a massa crítica para, sobre a matriz aristotélica, construir a doutrina do que veio a ser chamado de republicanismo cívico, foco da releitura que historiadores como Hans Baron fizeram daqueles cenários.

A interpretação daquele contexto, com a identificação historiográfica das fontes em que se abeberaram aqueles intérpretes de uma cultura antiga para cunharem uma tradição republicana, é obra duradoura, sobretudo, da Escola de Cambridge e de seus seguidores.

Quentin Skinner e, mais tarde, Philip Pettit elegem a liberdade como critério fundante do republicanismo, fazendo uso, em alguma medida, da dicotomia de Constant entre a liberdade dos antigos e a dos modernos, e daquela trabalhada por Berlin na distinção entre liberdades positiva e negativa. Assim, a liberdade como não dominação, e não simplesmente como não-interferência, passa a ser, segundo eles, aquela que se pode chamar de republicana.

Skinner diferencia, de acordo com a influência formadora do pensamento político respectivo, o humanismo cívico neoateniense (ou neoaristotélico), objeto da atenção de Pocock, do republicanismo neorromano, assim estabelecendo um novo paradigma.

No século seguinte ao da formulação de Maquiavel, o republicanismo inglês, tendo Milton e Sydney como importantes referências, reforça, como reação à tirania, a tônica no controle do poder, fundando uma linhagem republicana que, a partir da Guerra Civil na Inglaterra, e sua breve experiência como uma república, frutifica até

⁴⁶ Importantes registros de experiências republicanas constam das histórias de Siena e Lucca, por exemplo.

a Revolução Americana nas suas ex-colônias. Influencia também outra importante matriz republicana, a ligada à Revolução Francesa. Thomas Paine faz a ponte entre essas duas revoluções do século XVIII, e é quem personifica com maior intensidade, na teoria e na prática, os ideais republicanos libertários.

Pettit aponta a existência de ao menos duas tradições republicanas, a ítalo-atlântica (na linha do defendido por Pocock em *The Machiavellian Moment*) e a franco-germânica (centrada em Rousseau e Kant), destacando sua importância, especialmente ao se fazer a crítica ao republicanismo, como a levada a termo pelos liberais, à qual se faz remissão: “De fato, como o liberalismo veio a deslocar a doutrina republicana tradicional como a principal ideologia do mundo de língua inglesa, o nome ‘republicanismo’ veio a designar a nova doutrina franco-alemã.”⁴⁷.

Em todas as tendências republicanas, como adiante se exemplificará, a responsabilidade se faz presente, seja a dos cidadãos frente ao Estado, no pensamento que põe em relevo a virtude cívica, como a dos governantes perante o povo, com a eleição da liberdade como valor fundamental. A primeira, que escapa ao objetivo deste trabalho, ainda assim se conecta com a segunda, uma vez que o descumprimento dos deveres da cidadania – que exigem a responsabilidade ativa (de assumir encargos da república) – pode acarretar consequências no plano da responsabilidade passiva (atinentes a penas e restrições de direitos pela omissão cidadã).

Essa presença da responsabilidade eventualmente é ostensiva, com mecanismos institucionais específicos para imputação de condutas e imposição de sanções a governantes e outros agentes públicos. Em outros casos, todavia, deve ela ser presumida da própria técnica de limitação de poder que se tenha proposto ou adotado, uma vez que limitar o poder implica ter por responsabilizável quem o exerce.

⁴⁷ No original: “Indeed, as liberalism came to displace traditional republican doctrine as the main ideology of the English-speaking world, the name ‘republicanism’ came to designate the new Franco-German doctrine.” (PETTIT, Philip. Two republican traditions. *In*: REPUBLICAN democracy: liberty, Law and politics. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2013. p. 169-204, p. 169).

1.1.1 República, constitucionalismo e Estado de Direito

Para que se avance na reconstrução da ideia de república, com o fim de conceituar o princípio republicano, impõe-se a análise prévia do que seja o constitucionalismo (ou os constitucionalismos), bem como sua relação com o Estado de Direito⁴⁸ e com a democracia, ainda que com esta em eventual atrito, na forma observada por Nadia Urbinati, que vai às raízes do republicanismo, afirmando que “[...] a teoria republicana da liberdade foi forjada em meio a confrontos polêmicos contra duas formas de poder arbitrário: aquela de um (tirania) e aquela das multidões (democracia).”⁴⁹

A partir daí, pretende-se estabelecer a relação entre republicanismo e constitucionalismo⁵⁰, essencial para o objetivo desta tese, pondo em evidência o que de comum há entre ambos.

No prefácio à edição italiana da monumental obra que organizaram sobre o Estado de Direito, Danilo Zolo e Pietro Costa⁵¹, destacando sua complexidade semântica, apontam que “[...] a expressão ‘Estado de Direito’ corresponde a ‘Rechstaat’, a ‘État de droit’ e a ‘Estado de derecho’ [...] mesmo que [...] as diversidades histórico-conceituais [...] sejam relevantes [...]”⁵², mas ressalvam, em

⁴⁸ Relação registrada por Fioravanti: “[...] o direito constitucional moderno surge do direito ‘privado’ medieval, todo o sistema contemporâneo de garantias e limites ao poder público - o próprio estado de direito - surge de uma espécie de ‘proibição original’, que é a proibição da livre apreensão de bens dos súditos pelo governante feudal.” No original: “[...] il diritto costituzionale moderno nasce dal diritto ‘privato’ medievale, tutto il sistema contemporaneo delle garanzie e dei limiti al potere pubblico - lo stesso Stato di diritto - nasce da una sorta di ‘divieto originario’, che è il divieto di libera apreensione dei beni dei sudditi da parte del sovrano feudale.” (FIORAVANTI, Maurizio. *Stato*. In: ENCICLOPEDIA del Diritto. Milano: Giuffrè, 1990. Disponível em: <https://www.iusexplorer.it/Enciclopedia/Enciclopedia?idDocMaster=297689&idDataBanks=38&idUnit aDoc=2671029&nVigUnit aDoc=1&pagina=1&NavId=377170627>. Acesso em: 17 mar. 2019. p. 45).

⁴⁹ No original: “[...] the republican theory of liberty was forged in the midst of polemical confrontations against two forms of arbitrary power: that of the one (tyranny) and that of the multitude (democracy).” (URBINATI, Nadia. *Competing for liberty: the republican critique of democracy*. **American Political Science Review**, Washington, D. C., v. 106, n. 3, p. 607-621, 2012. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/23275436?seq=1#page_scan_tab_content. Acesso em: 16 mar. 2019. p. 612).

⁵⁰ Bem apontada por Celso Lafer: “O constitucionalismo é parte integrante da tradição política do liberalismo e da democracia, mas tem uma dimensão própria no âmbito do republicanismo em matéria de tutela da supremacia do governo das leis.” (LAFER, Celso. *Justiça e governo das leis no republicanismo*. In: SCHWARZ, Lilia M.; STERLING, Heloisa M. (org.). **Dicionário da República: 51 textos críticos**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p. 181-188, p. 186).

⁵¹ Com a colaboração de Emilio Santoro.

⁵² COSTA, Pietro; ZOLO, Danilo (org.). **O Estado de Direito: história, teoria, crítica**. São Paulo: Martins Fontes, 2006. p. XII.

face do sistema anglo-saxão, que sua “[...] singularidade [...] torna [...] problemática a possibilidade de traduzir como ‘Estado de Direito’⁵³ o termo ‘rule of law’ [...]”⁵⁴.

Ainda assim, já na primeira das introduções do livro⁵⁵, Danilo Zolo se lança à empreitada, que aponta como dificultosa, de equiparar os conceitos de Estado de Direito e de *rule of law*. Para tanto, analisa historicamente os elementos do *Rechtsstaat*, do *État de droit* e do *rule of law* (inglês e norte-americano, separadamente), sustentando que “[...] podem ser organicamente recompostos em um modelo geral [...]”⁵⁶, que resulta na definição de Estado de Direito como:

[...] um estado moderno no qual ao ordenamento jurídico – não a outros subsistemas funcionais – é atribuída a tarefa de ‘garantir’ os direitos individuais, refreando a natural tendência do poder político a expandir-se e a operar de forma arbitrária.⁵⁷

É, porém, no cotejo que Zolo faz entre democracia e Estado de Direito⁵⁸, que este tem estabelecido seu liame com o republicanismo⁵⁹ – ainda que sem nomeá-lo expressamente. Após contrapor o Estado de Direito ao absolutismo e ao totalitarismo, observa não ser possível fazer o mesmo em face das oligarquias e tecnocracias, concluindo que ele se harmoniza mais com a “[...] tradição política de

⁵³ Nenhum problema em relação às expressões *Rechtsstaat* e *État de droit*.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ A segunda ficou a cargo de Pietro Costa.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 11.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ Diverso daquele proposto por Fukuyama entre *rule of law* e *accountability* democrática, identificando potencial atrito entre ambos: “Em muitas democracias, as maiorias se contentam em violar os direitos dos indivíduos e das minorias, e acham que as regras legais são obstáculos inconvenientes aos seus objetivos.”. No original: “In many democracies, majorities are content to violate the rights of individuals and minorities, and find legal rules to be inconvenient obstacles to their goals.” (FUKUYAMA, Francis. **Political order and political decay: from the Industrial Revolution to the globalization of democracy**. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2014. p. 534).

⁵⁹ Analogamente à definição de republicanismo lançada por Michelman, em seu artigo referencial para a renovação do interesse doutrinário sobre o tema da república nos anos 1980: “[O] tipo de crença na política jurisgenerativa que parece deve desempenhar um papel em qualquer explicação de como os princípios constitucionalistas de auto-governo e legalidade podem coincidir.”. No original: “[T]he sort of belief in jurisgenerative politics that it seems must play a role in any explanation of how the constitutionalist principles of self-rule and law-rule might coincide.” (MICHELMAN, Frank I. Law's Republic. **The Yale Law Journal**, New Haven, n. 87, p. 1493-1537, 1988. p. 1503).

inspiração liberal do que com uma filosofia política que estimule a responsabilidade civil dos cidadãos, a transparência e a [...] a vitalidade da esfera pública.”⁶⁰.

Parece evidente a conexão dos termos da definição com a ideia de república, em dicotomia⁶¹ com o liberalismo⁶², objeto de discussões na ciência política.

Pietro Costa, a seu turno, conclui seu ensaio introdutório fazendo uso de um conceito filosófico e teológico – o de excedência de sentido⁶³ – para caracterizar uma importante faceta do Estado de Direito: sua “[...] força de sugestão simbólica [...] impregnada de expectativas [...]”.⁶⁴

E o faz em decorrência da constatação histórica da “[...] sempre renovada tensão entre poder e direito, entre controles formais e vínculos substanciais [...]”⁶⁵, pela qual, ora o Estado de Direito se realiza por seu conteúdo, ora é instrumentalizado na tentativa de legitimar o poder.

Noutro contexto, o do surgimento da ideia de *rule of law* na Inglaterra, Emilio Santoro aborda situação análoga à descrita por Pietro Costa, na hipótese de uso instrumental do Estado de Direito. Cuida-se do tratamento dado à responsabilidade

⁶⁰ COSTA, Pietro; ZOLO, Danilo (org.). **O Estado de Direito: história, teoria, crítica**. São Paulo: Martins Fontes, 2006. p. 53.

⁶¹ Já John Rawls, após definir “[...] o republicanismo clássico como a visão segundo a qual, se os cidadãos de uma sociedade democrática não de preservar seus direitos e liberdades fundamentais, [...] devem ter [...] ‘virtudes políticas’ [...] e estar dispostos a participar da vida pública [...]”, afasta essa dicotomia, ao entender que “[...] não há nenhuma oposição fundamental entre a justiça como equidade, como uma forma de liberalismo político, e essa variante de republicanismo.” (RAWLS, John. **O liberalismo político**. São Paulo: Martins Fontes, 2011. p. 242).

⁶² Na crítica que faz ao liberalismo a partir do ideário comunitarista, Walzer define: “O republicanismo, por contraste, é uma doutrina integrada e unitária em que a energia e o compromisso são focados principalmente no domínio político.”. No original: “Republicanism by contrast is an integrated and unitary doctrine in which energy and commitment are focused primarily on the political realm.” (WALZER, Michael. The communitarian critique of liberalism. **Political Theory**, Charlottesville, v. 18, n. 1, p. 6-23. 1990. Disponível em: <https://www.sss.ias.edu/files/pdfs/Walzer/CommunitarianCritiqueLiberalism.pdf>. Acesso em: 2 abr. 2019). Também considerado como vinculado ao comunitarismo, Taylor, resgatando no humanismo cívico as condições para a participação popular, explica: “Toda sociedade política exige alguns sacrifícios e requer algumas disciplinas de seus membros: eles têm de pagar impostos, ou servir nas Forças Armadas e, de modo geral, respeitar certas restrições.”. Desenvolve ontologicamente o raciocínio, em contraponto ao liberalismo, para, após citar exemplos da importância do outro na realização do ser humano, perguntar: “O que tem tudo isso a ver com repúblicas?”. E responde: “O fato de lhes ser essencial, de que elas são animadas pelo sentido de um bem comum imediato partilhado.” (TAYLOR, Charles. Propósitos entrelaçados: o debate liberal-comunitário. In: TAYLOR, Charles. **Argumentos filosóficos**. São Paulo: Loyola, 2014. p. 197-220, p. 203 e p. 207).

⁶³ Ou excesso de significação, como prefere Paul Ricouer, a partir de Heidegger.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 198.

⁶⁵ *Ibid.*

da Coroa na *common law*, especialmente a partir da Revolução Gloriosa de 1688, como narra ele:

Um inglês do século XVII tinha [...] a impressão de que sua vida se desenvolvia em uma rede de relações jurídicas horizontais entre cidadãos formalmente iguais. A dimensão vertical era constituída pela relação entre os cidadãos e o soberano, que [...] não podia ser chamado em juízo para responder por seus atos [...]. Mas a imunidade do soberano foi logo imunizada pelas Cortes, que elaboraram a doutrina [...] segundo a qual [...] o cidadão podia processar por danos que lhe eram causados pela Coroa [...] ao menos o ministro ou o agente público tidos como os reais responsáveis pelo abuso.⁶⁶

Ao passar a propiciar também no plano vertical a responsabilização, a Inglaterra pôde se jactar de viver sob o império da lei, o que, segundo Santoro, prestou-se à propaganda *whig* e à criação do “[...] mito do *rule of law* e das ‘liberdades dos ingleses’.”⁶⁷.

Essa afirmativa, conforme o artigo demonstra, baseia-se em pesquisas históricas lideradas por Edward Thompson há quase 50 anos, que permitiram concluir que “[...] a lei era empregada de modo explícito para impor o predomínio de uma classe: o direito protegia, simultaneamente, esse predomínio contra a monarquia e representava sua fonte de legitimação.”⁶⁸.

Conclui Santoro, após analisar a conceituação de *rule of law* de Dicey, que “[...] talvez seja possível delinear uma noção jusrealista de ‘Estado de Direito’, capaz de superar as aporias formalistas e a controversa efetividade garantista que a caracterizaram.”⁶⁹.

Loewenstein, em seu clássico sobre teoria constitucional, ensina que “[...] o conceito de ‘constitucionalismo tem um duplo significado; faz referência tanto à ordem político-constitucional como à ordem político-democrática constitucional [...]”⁷⁰, ressaltando que “[...] as designações não são em absoluto idênticas e o

⁶⁶ SANTORO, Emilio. Rule of law e “liberdade dos ingleses”: a interpretação de Albert Venn Dicey. In: COSTA, Pietro; ZOLO, Danilo (org.). **O Estado de Direito: história, teoria e crítica**. São Paulo: Martins Fontes, 2006. p. 204.

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ *Ibid.*, p. 205.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 263.

⁷⁰ LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la constitución**. 2. ed. ampl. Barcelona: Ariel, 1976. p. 89.

ressurgir em nosso tempo⁷¹ de regimes autoritários faz mais necessária dita distinção. [...]”⁷².

Além de narrar sua evolução como técnica de controle do poder⁷³, afirmando que “[...] historicamente, o constitucionalismo se apresenta como uma parada a meio caminho entre o absolutismo tradicional monárquico [...] e a época moderna da democracia constitucional.”⁷⁴, o grande jurista alemão conclui que “[...] a responsabilidade política é [...] uma invenção do constitucionalismo.”⁷⁵.

Em abordagem crítica às técnicas de Estado, Günter Frankenberg atribui ao *rule of law* a função de “[...] transição do exercício pessoal para o exercício impessoal⁷⁶ do poder, mais especificamente aquele mediado pela lei [...]”⁷⁷, e considera que o Estado de Direito, atualmente, “[...] é menos uma noção discursiva do que uma fórmula para um *design* institucional [...]”⁷⁸.

Luca Baccelli realiza original estudo, tendo por pano de fundo o papel atribuído por Maquiavel ao conflito⁷⁹ nas relações entre povo e poder, no qual, a partir da tradição republicana, propõe que o Estado de Direito possa ser “[...] entendido não apenas como um ‘Estado dos Direitos’, mas, de forma mais

⁷¹ Embora pareça atual, a afirmativa consta da segunda edição espanhola da obra, baseada na segunda edição alemã, de 1969 (a primeira edição é de 1957).

⁷² *Ibid.*, p. 89.

⁷³ No mesmo sentido, Bobbio: “Costuma-se chamar de ‘constitucionalismo’ à teoria e à prática dos limites do poder.” (BOBBIO, Norberto. Estado, poder e governo. *In*: ESTADO, governo, sociedade: fragmentos de um dicionário político. 20. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2017. p. 69-176, p. 132).

⁷⁴ LOEWENSTEIN, *op. cit.*, p. 90.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 70.

⁷⁶ Ou o correlato qualificativo “imparcial”, como aponta Duarte, historiando o princípio da imparcialidade administrativa. Vinculando-o à prevalência da separação de poderes como remédio contra o arbítrio, considera a “[...] isenção política como antecedente remoto da imparcialidade, que é, em primeiro lugar, uma vertente da discussão filosófica sobre a moralidade na acção governativa.” (DUARTE, David. **Procedimentalização, participação e fundamentação**: para uma concretização do princípio da imparcialidade administrativa como parâmetro decisório. Coimbra: Almedina, 1996. p. 263).

⁷⁷ FRANKENBERG, Günter. **Técnicas de Estado**: perspectivas sobre o Estado de direito e o estado de exceção. São Paulo: UNESP, 2018. p. 82.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 77.

⁷⁹ Em consonância com o que Geuna identifica como traço do republicanismo, o de tender “[...] a não separar governantes e governados, e apresentar a assunção da responsabilidade política como um compromisso que todos os cidadãos devem assumir.” No original: “[...] a non separare governanti e governati, e a presentare l’assunzione di responsabilità politica come un impegno che a turno tutti i cittadini devono assumersi.” (GEUNA, Marco. Democrazia e conflitto: il repubblicanesimo. *In*: LABORATORIO di analisi politica: lezioni 2007-2010 (a cura di C. Galli). Milano: Unicopli, 2012. p. 165-182, p. 168).

específica, como o quadro constitucional e a precondição jurídica da ‘luta pelos direitos’⁸⁰.

Explica, na conclusão, o que seria esse papel do Estado de Direito, de propiciar a afirmação de direitos, como “[...] a estrutura institucional que constrói e estabiliza as condições para elaborar, atuar e tornar efetivas as específicas técnicas jurídicas necessárias [...]”⁸¹ para tanto.

A ligação entre República e constitucionalismo é identificada por Bartolomé Clavero na análise que faz do modelo político norte-americano. Após empreender original estudo histórico, tendo como pano de fundo o colonialismo, o mestre sevilhano da história do Direito aponta a existência de “[...] um constitucionalismo presuntivo de direitos, um constitucionalismo efetivo de poderes e um fio constitutivo entre os dois que às vezes se adelgaça até desaparecer [...]”⁸².

No entanto, vislumbra mitigação dessa clivagem no caso dos Estados Unidos, por lá vigorar um sistema no qual “[...] a identificação entre a República e o constitucionalismo é produzida pelo estabelecimento dos três poderes de forma mais distinta e representativa [e com] a comunicação entre os poderes ordinários e o constituinte [...]”⁸³.

McIlwain, no clássico sobre a matéria, que analisa a noção de constitucionalismo desde suas correlatas entre os antigos até as que nos legaram os modernos, não descarta – ao contrário, dá relevo – ao período medieval⁸⁴, no qual

⁸⁰ BACCELLI, Luca. Maquiavel, a tradição republicana e o Estado de Direito. *In*: COSTA, Pietro; ZOLO, Danilo (org.). **O Estado de Direito: história, teoria, crítica**. São Paulo: Martins Fontes, 2006. p. 511-554, p. 536.

⁸¹ *Ibid.*, p. 554.

⁸² CLAVERO, Bartolomé. **El orden de los poderes: historias constituyentes de la trinidad constitucional**. Madrid: Trotta, 2007. p. 282. No original: “[...] un constitucionalismo presuntivo de derechos, un constitucionalismo efectivo de poderes y un hilo constituyente entre ambos que a veces se adelgaza hasta desaparecer [...]”.

⁸³ No original: “[...] se produce la identificación entre República y constitucionalismo por establecerse más distinta y representativamente los tres poderes [y con] comunicación entre los poderes ordinários y el constituyente [...]”. (*Ibid.*, p. 283).

⁸⁴ Também Kantorowicz localiza, na transição para a Idade Moderna, antecedentes doutrinários do que viria a ser o constitucionalismo, especialmente a partir da obra de Fortescue, na qual identifica a descrição de “[...] uma espécie de governo em que não o rei sozinho, mas o rei e a política juntos carregavam a responsabilidade pela república.”. No original: “[...] a kind of government in which not the king alone but king and polity together bore the responsibility for the commonwealth.” (KANTOROWICZ, Ernst H. **The King’s two bodies**. Princeton: Princeton University Press, 2016. p. 226).

destaca a figura de Henry de Bracton⁸⁵, que mereceu de Quentin Skinner importante menção, pelo pioneirismo em relação ao que viria a ser a definição de liberdade como não dominação⁸⁶.

Situa, porém, na Inglaterra, entre 1628 (*Petition of Right*⁸⁷) e 1689 (*Bill of Rights*⁸⁸), especialmente no período em torno da Guerra Civil⁸⁹, que leva à deposição e execução do Rei Carlos I em 1649⁹⁰, o advento⁹¹ do constitucionalismo moderno⁹².

Dentre tantas mudanças relevantes na relação do povo, diretamente e através do Parlamento, com o rei, McIlwain destaca a construção jurídica⁹³ que introduz, ao lado dos clássicos poderes de governo (*potestas coercitivas* e *potestas directivas*), a

⁸⁵ Jurista inglês do século XII, autor do livro *De legibus et consuetudinibus Angliae*.

⁸⁶ “A figura do *liber homo* ocupa um lugar proeminente na Magna Carta, e Henry de Bracton a discute sistematicamente no início de sua *De legibus et consuetudinibus Angliae*, [...] o escrito de Bracton [...] considera que basta a sujeição a um poder arbitrário para fazer o homem livre perder a liberdade.” (SKINNER, Quentin. **Hobbes e a liberdade republicana**. São Paulo: Unesp, 2010. p. 11).

⁸⁷ Expedida pelo Parlamento ao Rei Carlos I, reafirma as liberdades consignadas em 1215 na *Magna Charta*.

⁸⁸ Fruto da Revolução Gloriosa, foi o marco da monarquia parlamentar inglesa, servindo de afirmação de direitos humanos e de fundamento ao liberalismo político.

⁸⁹ Período destacado por Robbins como fértil para o ideário republicano, sendo comum a seus formuladores (os “commonwealthmen”), a defesa da “rotação de cargos como prevenção contra a ascendência de juntas de homens obstinados”. No original: “rotation in office as a preventive against the ascendancy of willful men.” (ROBBINS, Caroline. **The eighteenth-century commonwealthman: studies in the transmission, development, and circumstance of english liberal thought from the restoration of Charles II until the war with the thirteen colonies**. Indianapolis, USA: Liberty Fund, 2004. p. 6).

⁹⁰ Quando inicia o Interregno inglês, que se estende até a restauração da monarquia, com Carlos II, em 1660.

⁹¹ Importante marco, nessa sequência de eventos, como destaca Tomkins, são as Nineteen Propositions, enviadas a Carlos I pelo Parlamento em 1642, que já permitem afirmar que “[...] os valores nos quais se baseia o modelo político do constitucionalismo são os valores do republicanismo.”. No original: “[...] the values on which the political model of constitutionalism is based are the values of republicanism.” (TOMKINS, Adam. **Our republican Constitution**. Oxford and Portland, Oregon, USA: Hart Publishing, 2005. Disponível em: <https://epdf.tips/our-republican-constitution.html>. Acesso em: 29 abr. 2019.). O autor defende com brilho a tese de que a Constituição britânica é republicana, por se basear na responsabilidade perante o Parlamento.

⁹² Skinner, analisando os antecedentes da Guerra Civil inglesa, cita a resposta de Carlos I às Dezenove Proposições do Parlamento, em específico aquela referente ao poder de veto, que se pretendia retirar do monarca, em relação às leis aprovadas pelas Câmaras: “Carlos I reclamou, em sua resposta às 19 proposições, que, sem o poder de veto, ele seria reduzido do *status* de ‘um rei da Inglaterra’ a um mero “doge de Veneza”. No original: “Charles I had complained in his Answer to the XIX Propositions that without the Negative Voice he would be reduced from the status of ‘a King of England’ to a mere ‘Duke of Venice’ [...]” (SKINNER, Quentin. **Classical liberty and the English Civil War**. In: GELDEREN, Martin van; SKINNER, Quentin. **Republicanism: a shared european heritage**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2002. v. 2: The values of republicanism in the early modern Europe, p. 9-28, p. 23).

⁹³ Que credita a Matthew Hale, magistrado e autor inglês do século XVII.

potestas irritans actus contrarios, que vem a ser “[...] o poder [...] de tornar nulos e sem efeitos os atos contrários à lei [...]”⁹⁴.

Aponta ainda McIllwain, logo na parte inicial da sua obra-prima, o que denomina de “[...] uma qualidade essencial: [do constitucionalismo] é uma limitação legal do governo, é a antítese do governo arbitrário⁹⁵; o seu oposto é o governo despótico, o governo da vontade acima da lei.”⁹⁶.

E conclui na mesma linha, afirmando que os “[...] dois elementos correlativos ao constitucionalismo [...] são os limites jurídicos ao poder arbitrário e uma completa responsabilidade política do poder executivo perante o povo [...]”⁹⁷, agregando a responsabilidade à definição inicial, restrita, de acordo com a metodologia abordada no estudo, à limitação do poder.

Jon Elster, a seu turno, adverte, de início, que o “[...] vocábulo constitucionalismo alude àqueles limites sobre as decisões majoritárias; de modo mais específico, aos limites que em certo sentido são autoimpostos.”⁹⁸.

Limites que, se desbordados, podem levar a problemas como os levantados por Habermas em relação a minorias étnicas ou culturais desconsideradas por majorias sedizentes “nacionais”:

O problema também surge em sociedades democráticas, quando uma cultura majoritária, no exercício do poder político, impinge às minorias a sua forma de vida, negando assim aos cidadãos de origem cultural diversa uma efetiva igualdade de direitos. [...] [A]s minorias não devem ser submetidas sem mais nem menos às regras da maioria. O princípio majoritário chega aqui ao seu limite [...]⁹⁹

E acerca de limites, o próprio Dworkin, conectando-os com o controle judicial das deliberações legislativas, afirma que “[...] o constitucionalismo é um

⁹⁴ MCILLWAIN, Charles. **Costituzionalismo antico e moderno**. Bologna: il Mulino, 2018. p. 155.

⁹⁵ Paley realça, nesse sentido: “The admission of arbitrary power is no less formidable to the grandeur of the aristocracy, than it is fatal to the liberty of the republic [...]” (PALEY, William. **The principles of Moral and Political Philosophy**. Miami: HardPress, 2017. p. 339). Em tradução livre: “A admissibilidade do poder arbitrário é não menos temível para a aristocracia do que é fatal para a liberdade da república [...]”.

⁹⁶ *Ibid.*, p. 44.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 167.

⁹⁸ ELSTER, Jon; SLAGSTAD, Rune. **Constitucionalismo y democracia**. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2012. E-book. p. I. 2/21.

⁹⁹ HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. 2. ed. rev. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2012. v. 1, p. 170.

aperfeiçoamento da democracia, contanto que, mas apenas contanto que, sua jurisdição esteja limitada a questões de princípio insensíveis à escolha.”¹⁰⁰. E assim qualifica aquelas que não poderiam ser adotadas (“escolhidas”) pelo legislador.

Sérgio Cardoso, um dos maiores estudiosos brasileiros sobre republicanismo, verifica, a partir da leitura de Aristóteles e Rousseau, que “[...] os elementos centrais do constitucionalismo reivindicado pela tradição republicana estão também presentes aí [na República]”¹⁰¹. E destaca, entre eles, o bem comum como suporte legal dotado de efetividade para sua sanção.

Matteucci, por fim, após resgatar a noção de constituição, explica, relacionando-a¹⁰² com a de valor¹⁰³:

O constitucionalismo não é, hoje, um termo neutro para um uso meramente descritivo, dado que no seu significado engloba o valor que antes era implícito nas palavras ‘constituição’ e ‘constitucional’ (um complexo de concepções políticas e valores morais), procurando distinguir aquelas que foram soluções contingentes (p. ex.: a monarquia constitucional) daquelas que são os seus caracteres permanentes. Foi dito, com fórmula assaz ampla, que o constitucionalismo é a técnica da liberdade: isto é, aquela técnica jurídica através da qual aos cidadãos vem assegurado o exercício de seus direitos individuais, e, ao mesmo tempo, o Estado é posto na condição de não poder violá-los.¹⁰⁴

¹⁰⁰ DWORKIN, Ronald. **A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade**. São Paulo: Martins Fontes, 2016. p. 289.

¹⁰¹ CARDOSO, Sérgio. Por que República?: notas sobre um ideário democrático e republicano. In: CARDOSO, Sérgio (org.). **Retorno ao republicanismo**. Belo Horizonte: UFMG, 2004. p. 57.

¹⁰² De forma análoga à de Blanco Valdés, que bem contextualiza a relação: “O termo valor será utilizado [...] como o ‘alcance do significado ou importância de uma coisa’. [...] Em tal sentido, o significado histórico de Constituição sinaliza [...] um valor jurídico e um valor político [...] [e] essas duas versões do constitucionalismo relacionam-se [...] com os modelos francês e norte-americano.” (BLANCO VALDÉS, Roberto L. **O valor da Constituição: separação dos poderes, supremacia da lei e controle de constitucionalidade nas origens do Estado liberal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 13). Itálicos no original.

¹⁰³ Sempre pertinente a lição de Paolo Grossi sobre valores, ao destacar o contraponto entre permanência e plasticidade a que se sujeitam: “[...] se assemelham às geleiras da natureza física, aparentemente imóveis, mas efetivamente dotadas, ao contrário, de um movimento tão lento quanto incisivo no seu avançar.” (GROSSI, Paolo. Della interpretazione come invenzione: la riscoperta pos-moderna del ruolo inventivo della interpretazione. **Quaderni Fiorentini per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno**, Milano, n. 47, p. 9-19, 2018. p. 16.).

¹⁰⁴ MATTEUCCI, Nicola. Costituzionalismo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Il dizionario di Politica**. Torino: UTET Libreria, 2016. p. 204.

A partir da conceituação posta, Matteucci explora a relação do constitucionalismo¹⁰⁵ não apenas com a separação de poderes e com o Estado de Direito (*Staatsrecht*), mas com o garantismo¹⁰⁶ e com a democracia.

A ideia da limitação do poder, que é ligada, talvez antropologicamente, à desconfiança, por parte do povo, em relação a quem o exerce, está na raiz das lutas pelas liberdades e integra, em maior ou menor intensidade, de forma explícita ou tácita, os conceitos de democracia, república, constitucionalismo e Estado de Direito.

Constitucionalismo, Estado de Direito e República têm uma intersecção (não apenas essa, mas é a que se destaca, por pertinente ao tema aqui tratado), como se faz notar – a limitação do poder. É da responsabilidade dos seus titulares, sob ângulos diferenciados, que tratam, uma vez que, repete-se, só se limita o poder de quem é responsável por seu exercício (ou a quem pode ser imposta tal responsabilidade, caso dela tente se esquivar).

Teorias como a da separação de poderes, e funções como as de controle e fiscalização têm a responsabilidade como um seu pressuposto. Trata-se de uma premissa da limitação do poder, ainda que tácita.

1.1.2 Democracia e república

Os princípios democrático e republicano, comumente conjugados (quando não confundidos) nas constituições, e, não raro, conflitantes na práxis institucional,

¹⁰⁵ A evidente ligação do constitucionalismo com a afirmação dos direitos dos cidadãos frente ao Estado, como frisa Matteucci, recebe abordagem sob outro ângulo por parte de Tarello. O mestre genovês observa que, dos dois complexos de enunciados normativos componentes das constituições rígidas pós-revolucionárias – (1) adscrições a sujeitos de posições subjetivas e (2) regras de organização dos órgãos de Estado e de suas competências –, o segundo (forma de Estado) aparece instrumentalmente subordinado ao primeiro (Carta dos Direitos). Isso porque, obviamente, as Cartas “[...] eram formuladas em termos de ‘direitos’ [...] e ‘liberdade’, e não de ‘deveres’, ‘responsabilidade’, ‘sujeições’”. No original: “[...] erano formulate in termini di ‘diritti’ [...] e ‘libertà’, e non ‘doveri’, ‘responsabilità’, ‘soggezioni’[...]” (“[...] [...]”, em tradução livre). Ademais, obrigações, quando elencadas, constavam, paradoxalmente, como direitos (exemplifica com o dever de prestar serviço militar, que era listado como direito de participação na defesa). Essa circunstância contribui, em alguma medida, para que se compreenda a dissociação entre república e democracia, que enfatizam, *grosso modo*, deveres e direitos (TARELLO, Giovanni. **L’interpretazione della legge**. Milano: Giuffrè, 1980. p. 330).

¹⁰⁶ Nesse sentido, Ferrajoli constata a alteração estrutural que o constitucionalismo produz na democracia, na qual “[...] até o poder supremo legislativo é juridicamente disciplinado e limitado [...] quanto às formas [...], mas também quanto à substância no seu exercício [...]”. No original: “[...] anche il supremo potere legislativo è giuridicamente disciplinato e limitato [...] alle forme [...] ma anche alla sostanza del suo esercizio [...]” (FERRAJOLI, Luigi. **La democrazia costituzionale**. Bologna: il Mulino, 2016. p. 9).

relacionam-se com o poder¹⁰⁷. O princípio democrático se relaciona preponderantemente com o acesso¹⁰⁸ ao poder¹⁰⁹; o republicano, com seu exercício¹¹⁰.

Essa dicotomia¹¹¹ é, evidentemente, uma simplificação¹¹², eis que muito mais complexa a questão, mas calha bem a este ponto propedêutico da tese. Mesmo assim, parece estar em consonância, por exemplo, com a visão de Janine Ribeiro, que parte da premissa de ser o desejo (do povo) o traço principal da democracia, enquanto a república se caracterizaria pela institucionalidade, com caráter de contenção:

¹⁰⁷ Como destaca Almagisti: “[...] la convinzione che un regime democratico non possa reggersi unicamente sul rispetto formale delle procedure di selezione dei rappresentanti, bensì che esso debba anche basarsi sulla responsabilità dei medesimi nei confronti dei rappresentati e sulla capacità dei primi di intercettare le preferenze dei secondi.” (ALMAGISTI, Marco. Rappresentanza e partecipazione. **Rivista italiana di scienza politica**, Bologna, n. 1, p. 89-117, 2008. p. 108). Em tradução livre: “[...] a convicção de que um regime democrático não possa basear-se unicamente no respeito formal dos procedimentos de seleção dos representantes, mas que deva igualmente basear-se na sua responsabilidade perante os representados e na capacidade dos primeiros para interceptar as preferências dos segundos.”

¹⁰⁸ Ainda que se saiba o quão formal é esse acesso, condicionado que é a fatores reais de poder político, econômico e midiático na sociedade. Como constata Todorov, o “[...] modelo democrático e igualitário, transposto mecanicamente do domínio público para a antropologia, do público para o privado, faz-nos ignorar as relações hierárquicas no seio da sociedade.” (TODOROV, Tzvetan. **Os inimigos íntimos da democracia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p. 179).

¹⁰⁹ No sentido aventado por Schumpeter em sua teoria democrática: “[...] democracia não significa nem pode significar que o povo realmente governe em nenhum dos sentidos óbvios dos termos ‘povo’ e ‘governar’. Democracia significa tão somente que o povo tem a oportunidade de aceitar ou rejeitar os homens que hão de governá-lo.” (SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. São Paulo: UNESP, 2016. p. 386).

¹¹⁰ A crítica de Rancière ao republicanismo em face da democracia merece registro: “[...] República é um termo ambíguo, perseguido pela tensão implicada pela vontade de incluir nas formas instituídas do político o excesso de política. Incluir esse excesso quer dizer [...] reconhecê-lo [...], mas também suprimi-lo [...]. A república é um regime de homogeneidade entre as instituições de Estado e os costumes da sociedade.” (RANCIÈRE, Jacques. Democracia, república, representação. *In*: RANCIÈRE, Jacques. **O ódio à democracia**. São Paulo: Boitempo, 2014. p. 67-90, p. 82).

¹¹¹ Que pode comportar analogia com a estabelecida por Kant: “Para que não se confunda [...] a constituição republicana com a democrática [...]: as formas de um estado [...] podem ser divididas segundo a diferença das pessoas que detêm o poder [...] ou segundo o modo de governo do povo por seu chefe [...]; a primeira denomina-se [...] a forma de soberania [...] e há somente três formas [...] autocracia, aristocracia e democracia [...]. A segunda é a forma do governo [...] e concerne ao modo [...] como o Estado faz uso de sua plenitude de poder e é a este respeito republicana ou despótica.” (KANT, Immanuel. **À paz perpétua**. Porto Alegre: L&PM, 2008. p. 27).

¹¹² Não se adentra à discussão, por exemplo, da materialidade (ou da mera formalidade) da democracia efetivamente praticada em tempos de comunicação de massa, como adverte Zolo: “A soberania do ‘consumidor político’ [...] parece-me hoje um *flatus vocis* no contexto dos imponentes aparatos espetaculares de teledemocracia, na qual a competição pluralista [...] entre os partidos tende a diminuir cada vez mais. No original: “La sovranità del ‘consumatore politico’ [...] mi sembra oggi un *flatus vocis* nel contesto degli imponenti apparati spettacolari della teledemocrazia cui tende a ridursi sempre più [...] la competizione pluralistica fra i partiti.” (ZOLO, Danilo. **Il principato democratico**: per una teoria realistica della democrazia. 2. ed. Milano: Feltrinelli, 1996. p. 203).

A democracia, para existir, necessita da república. Significa que [...] para se satisfazer o desejo de ter, é preciso tomar o poder [...] e ela só se pode efetivar sendo republicana –, [...] só pode conservar-se [...] contendo [...] os desejos.¹¹³

Se, por um lado, o instituto da representação parece implicar a negação da república, como se depreende de Rousseau, por outro, as democracias contemporâneas não prescindem dos representantes para sua viabilidade (ao menos por ora).

Assim, fazer valer a responsabilidade dos representantes é uma forma de resgatar o que de republicano há na democracia. Isso porque eles exercem – ou deveriam exercer – o papel que os cidadãos (seus eleitores) teriam por desempenhar na república. Daqueles se espera, portanto, a virtude que desses seria cobrada.

Como não se pode garantir que a fidelidade ao mandato seja a regra – e a realidade demonstra que comumente não o é –, ao menos se deve assegurar que o representante infiel ao seu mandato responda por seus atos, de acordo com os termos que a lei defina deva ele ser exercido.

Não se ignora a dificuldade de se implementar a responsabilização, em uma democracia representativa, dos mandatários, pelo divórcio entre promessa e prática, como bem adverte Danilo Zolo:

[...] entre o representante e o representado, não cabe qualquer forma precisa de responsabilidade política, muito menos jurídica, do primeiro em face do segundo. Este é privado de instrumentos para controlar o que faz o representante sob a base de alguma obrigação de prestar contas, não tem condição de revogar seu mandato, nem lhe fazer valer qualquer forma de retaliação se ele não agiu correta ou utilmente em relação aos compromissos assumidos ou promessas feitas. O cidadão pode simplesmente tentar não repetir o erro, confiando no futuro em outro (igualmente incontrolável) 'representante'. Alternativamente, ele pode recusar-se a participar do procedimento representativo, mesmo que ele assim não possa evitar se ver 'representado'.¹¹⁴

¹¹³ JANINE RIBEIRO, Renato. Democracia versus república: a questão do desejo nas lutas sociais. In: CARDOSO, Sérgio (org.). **Retorno ao republicanismo**. Belo Horizonte: UFMG, 2004. p. 22

¹¹⁴ No original: "[...] fra rappresentante e rappresentato non comporta alcuna precisa forma di responsabilità politica, né tantomeno giuridica, del primo nei confronti del secondo. Questi è privo di strumenti per controllare l'operato del rappresentante sulla base di un qualche obbligo di rendiconto, non è in grado di revocarlo, né di far valere nei suoi confronti una qualche forma di ritorsione nel caso in cui non abbia operato correttamente o utilmente in relazione agli impegni presi o alle promesse fatte. Il cittadino può semplicemente tentare di non ripetere l'errore affidandosi in futuro ad un altro 'rappresentante' (altrettanto incontrollabile). In alternativa egli può rifiutarsi di partecipare

Essa dificuldade é mitigada, porém não superada, nos ordenamentos que preveem a figura do *recall*, conforme a extensão que se dê a esse instituto. Nos demais, como se verá no caso do Brasil, restam instrumentos como a prestação de contas e os crimes de responsabilidade.

O critério histórico, por sua vez, é utilizado por Giovanni Sartori, que distingue democracia e república a partir de suas origens, embora ambos os conceitos tenham hoje significados bem distintos daqueles provenientes da Idade Antiga, e até mesmo dos adquiridos – por vezes em mútua oposição – nos séculos mais recentes: “[S]e democracia alude ao ‘poder de alguns’ (de uma parte [o *demos*], *res publica* alude, ao contrário, ao interesse geral, ao bem comum.”¹¹⁵.

A diferenciação entre república e democracia embasa também a teoria do Estado de Karl Doehring, que, após advertir acerca da não rara confusão conceitual entre ambas, é preciso ao formulá-la, aduzindo que “[...] [a] democracia determina de que forma e por meio de qual processo o povo participa no domínio sobre si mesmo; com isso [...] nada [...] se esclareceu sobre quem possui a responsabilidade pelo Estado”¹¹⁶.

Quanto à república, aquele mestre de Heidelberg vai além, considerando que, nela, o povo titulariza a coisa pública, o que implica, em contrapartida, deveres¹¹⁷ para com ela¹¹⁸. Portanto, a república “[...] não se ocupa tanto com o domínio do

alla procedura rappresentativa, anche se non potrà evitare con questo di vedersi comunque 'rappresentato'. " (ZOLO, *op. cit.*, p. 108).

¹¹⁵ SARTORI, Giovanni. **Democracia**: cosa è. Milano: BUR Saggi, 2007. p. 150.

¹¹⁶ DOEHRING, Karl. **Teoria do Estado**. Belo Horizonte: Del Rey, 2008. p. 239.

¹¹⁷ Deveres que, segundo Lipovetsky, estão em seu “crepúsculo” na sociedade contemporânea, a qual denomina de “pós-moralista”. A partir da identificação que faz da “[...] erosão dos deveres de renúncia pessoal, de participação e de envolvimento coletivo [...], entretanto [...] com [...] reconhecimento [...] de restrições concernentes à *res publica* [...]”, cogita de uma “[...] [p]erda do senso de responsabilidade em face da coletividade humana.” (LIPOVETSKY, Gilles. *Cidadãos, ainda um esforço*. In: *A SOCIEDADE pós-moralista: o crepúsculo do dever e a ética indolor dos novos tempos democráticos*. Barueri, SP: Manole, 2005. p. 171-184, p. 182).

¹¹⁸ Virolí diferencia, na teoria republicana, dever de obrigação, identificando aquele com a liberdade: “O dever é liberdade. [...] Sentir um dever significa que a nossa consciência nos ordena a agir de uma certa maneira. [...] O dever é diferente da obrigação. O primeiro é um comando da consciência; o segundo é um comando de uma autoridade externa.”. No original: “Il dovere è libertà. [...] Sentire un dovere vuol dire che la nostra coscienza ci comanda di agire in un determinato modo. [...] Il dovere è diverso dall'obbligo. Il primo è un comando della coscienza; il secondo è un comando di un'autorità esterna.” (VIROLI, Maurizio. **Ética del servizio ed etica del comando**. Napoli: Scientifica, 2018. p. 10).

povo, mas com a responsabilização do povo para a preservação dos direitos individuais.”¹¹⁹.

Exemplificando com a ascensão de um ditador ao poder de forma inicialmente democrática, afirma que ela não pode ocorrer de forma republicana, “[...] porque dessa forma o povo estaria dispensando o seu próprio dever de responsabilidade.”¹²⁰. Assim, poderia se cogitar de “[...] uma liberdade (democrática) em função da própria liberdade, mas não [...] uma liberdade (republicana) em função de uma responsabilização.”¹²¹.

Essa participação popular, todavia, que caracteriza o componente de autogoverno dos regimes republicanos, não dispensa a institucionalidade no controle democrático das instâncias de governo.

É o que indica Ingeborg Maus, a partir das ideias de Kant e Rousseau, principalmente, sobre a relação entre república e democracia, baseada na constatação de que “[...] o controle [...] dos inúmeros atos estatais isolados [...] extrapola qualquer capacidade imaginável de atenção ou até participação dos cidadãos ativos.”¹²².

¹¹⁹ Por preservar os direitos individuais, a república demanda de seus cidadãos a contrapartida da participação, como sintetiza Dagger, que defende a viabilidade de um liberalismo republicano: “[...] a preocupação com os direitos pode estar entrelaçada com a preocupação com a responsabilidade cívica.”. No original: “[...] a concern for rights may be interwoven with a concern for civic responsibility.” (DAGGER, Richard. **Civic virtues: rights, citizenship, and republican liberalism**. New York: Oxford University Press, 1997. p. 60).

¹²⁰ *Ibid.*, p. 241.

¹²¹ *Ibid.* A dissociação entre responsabilidades e direitos é objeto de análise por parte de KÜNG: “Não pode haver direitos sem responsabilidades [...]” e “[...] o Estado democrático depende de um consenso de valores, normas e responsabilidades [...]”, pelo que defende uma “Declaração das Responsabilidades Humanas”, que atenderia o art. 29 da Declaração dos Direitos Humanos, o qual define “as responsabilidades de todos para com a comunidade.” (KÜNG, Hans. Não tenha medo de princípios morais! Por que devemos falar tanto de responsabilidades como de direitos. *In*: KÜNG, Hans; SCHMIDT, Helmut. **Uma ética mundial e responsabilidades globais**. São Paulo: Loyola, 2001. p. 113 passim). Em linha com a enumeração, feita por Nietzsche, de sinais de nobreza moral: “[...] nunca pensar em rebaixar nossos deveres a deveres para todos; não querer ceder nem compartilhar a própria responsabilidade; contar entre os deveres os privilégios e o exercícios dos mesmos.” (NIETZSCHE, Friedrich. O que é nobre? *In*: NIETZSCHE, Friedrich. **Além do bem e do mal**. São Paulo: Companhia das Letras, 2005. p. 162-197, p. 170).

¹²² MAUS, Ingeborg. **O Direito e a política: teoria da democracia**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009. p. 185.

Uma aproximação de outra natureza é constatada na análise do filósofo francês Edgar Morin. Ao relacionar categorias éticas com a democracia, aborda, implicitamente, atributos republicanos¹²³:

A democracia [...] institui, ao mesmo tempo, direitos e liberdades para os indivíduos, eleições que garantem o controle dos controladores pelos controlados [...] O civismo constitui então a virtude sociopolítica da ética. Requer solidariedade e responsabilidade. [...] A não participação na vida da cidade, apesar do caráter democrático das instituições, leva à agonia da democracia.¹²⁴

1.2 A RESPONSABILIDADE NA REPÚBLICA

Neste capítulo se busca identificar, como já referido, a incidência da categoria da responsabilidade no pensamento republicano tradicional e no genericamente¹²⁵ denominado neorrepblicanismo, além de, eventualmente, em outros doutrinadores não vinculados, de forma indisputada, ao cânone republicano.

1.2.1 Na tradição republicana

A pesquisa da responsabilidade na composição da ideia de república foi efetuada, inicialmente, no amplo espectro que vai da tradição republicana clássica à contemporânea, passando pelos pensadores do humanismo cívico e seus conseqüências modernos.

O pensamento sobre a república, todavia, não se restringe àqueles autores claramente identificados com as distintas tradições republicanas. Há pensadores que, dissociados do rótulo de republicanos, ainda assim elaboraram teorias

¹²³ A solidariedade, destacada por Morin como atributo da virtude cívica, é objeto de análise por parte de Spitz, a partir de uma “terceira via” (entre liberalismo e socialismo) republicana defendida por Bourgeois, que implica modificar a noção de responsabilidade: “Em vez de limitar a responsabilidade à dos nossos próprios actos, o solidarismo alarga o seu campo: cada um de nós tem uma parte de responsabilidade nas ações dos outros e os outros têm uma parte de responsabilidade nas nossas próprias ações, das quais são, de certo modo, coautores, para o bem e para o mal.” No original: “Au lieu de limiter la responsabilité à celle de nos propres actes, le solidarisme en élargit le champ: chacun de nous a une part de responsabilité dans les actions des autres et les autres ont une part de responsabilité dans nos propres actions, dont ils sont en quelque sort les co-auteurs, en bienne comme en mal.” (SPITZ, Jean-Fabian. **Le moment républicain en France**. Paris: Gallimard, 2005. p. 206).

¹²⁴ MORIN, Edgar. **O método 6: ética**. 3. ed. Porto Alegre: Sulina, 2007. p. 149.

¹²⁵ Embora não guardem, seus autores, características tão homogêneas a ponto de ensejarem uma identificação comum.

informadas em alguma medida por categorias relacionadas ao republicanismo, interessando sobremaneira a da responsabilidade. Embora distintos entre si, temporal e doutrinariamente, são agrupados nesta seção, tão-somente por conveniência metodológica.

1.2.1.1 Grega e romana

Giuseppe Cambiano, em erudita obra sobre a influência da *polis* grega na formação cultural europeia, fornece os elementos para que se afirme a importância, mais do que da transposição lexical dos conceitos advindos daquela civilização, os “[...] correlatos da memória histórica que os acompanhavam.”¹²⁶.

E destaca, como exemplos de assimilações que forjaram o republicanismo clássico, além da alternância e distribuição do poder, os pares conceituais “liberdade e tirania”, “igualdade e desigualdade”, “participação¹²⁷ e obediência”, o que evidencia a essencialidade de se analisar o pensamento dos principais autores gregos sobre a matéria.

1.2.1.1.1 Em Aristóteles

Indispensável em uma genealogia republicana – apesar de controversa sua identificação com o republicanismo¹²⁸ –, Aristóteles, dentre tantos méritos intelectuais, teve o de contribuir com suas ideias para a concepção do modelo de constituição mista. Obra, essa –, de fundações assentadas por Platão e arremate

¹²⁶ No original: “[...] nei correlati della memoria storica che lo accompagnavano.” (CAMBIANO, Giuseppe. **Polis**: un modello per la cultura europea. Bari: Laterza, 2000. p. X.

¹²⁷ Atributo destacado, paradoxalmente, em obra sobre a monarquia, por autor cuja fama não se deve à política e ao direito, mas à literatura – o maior dos poetas italianos, Dante Alighieri: “Stia pur certo infatti di essere ben lontano dal proprio dovere chi, imbevuto di pubbliche dottrine, non si cura di apportare alcunché alla cosa pubblica.” (ALIGHIERI, Dante. **Monarchia**. Milano: Mondadori, 2015. p. 5). Em tradução livre: “Pode estar certo de estar de fato bem longe do próprio dever quem, impregnado de doutrinas públicas, não se dá ao trabalho de aportar coisa alguma à *res publica*.”

¹²⁸ Como faz notar Maurizio Viroli, ao atribuir à *Política* papel de destaque no estudo das obras clássicas sobre república, “[...] mesmo que Aristóteles não tenha sido propriamente um escritor republicano, sobretudo porque ela contém a doutrina da *politeia*, entendida como a constituição política legítima em geral (enquanto fundada sobre o bem comum e sobre o governo da lei) da qual deriva a ideia romana de *res publica*.” (VIROLI, Maurizio. **Repubblicanesimo**. Roma: Laterza, 1999. p.115).

pelas mãos de Políbio – cuja permanência na teoria das formas de governo dispensa demonstração.

Entende-se conveniente, portanto, ao se proceder à busca, na obra de Aristóteles, do elemento responsabilidade associado ao conceito de república, que se alargue o espectro da pesquisa, visando a qualificá-la ao abarcar esse vetor de influências que tem no centro o autor da *Política*. Não se inclui, fique claro, Platão entre os formuladores do que viria a ser o republicanismo; tão-somente são buscados em sua obra os elementos que possam, especialmente tendo liame com a ideia de responsabilidade, ter influenciado Aristóteles.

Platão¹²⁹, no Livro Primeiro de “A República”¹³⁰, fala, através de Sócrates, em diálogo com Trasímaco, definindo o bom governante, em conexão com o sentido de responsabilidade, como segue:

[...] ninguém governa de bom grado; pois a ninguém seduz o mister de remediar males alheios sem remuneração. [...] Portanto, me parece que ao que se dispõe a governar deve dar-se recompensa, seja sob a forma de dinheiro, de honras, seja de castigo para os que se recusam. [...] Precisam, pois, ser induzidos e coagidos a governar pelo temor ao castigo [...]¹³¹

Naquela que, embora menos conhecida que “A República”, é sua obra de maturidade, Platão, ao explicar a Clítias, na voz do “ateniense”, a constituição do Estado ideal a ser fundado, enfatiza a responsabilidade atribuída aos magistrados:

[...] para que os magistrados sejam designados em conformidade com as leis e testados após a designação [...] em primeiro lugar deverão atuar como guardiões das leis e em segundo lugar como guardiões dos documentos, onde cada um deverá fazer constar para os magistrados o montante de seus bens [...] Caso se prove que alguém possui mais do que foi registrado, todo o excedente será confiscado, além do que tal pessoa ficará sujeita a ir a julgamento pela ação de quem quer que deseje processá-la, um julgamento desonroso e de má reputação se a pessoa for condenada por desacato da lei com objetivo de lucro [...e] não participará mais dos bens públicos e [...] ficará registrado como um criminoso condenado [...]¹³²

¹²⁹ Certamente ainda mais dissociado da tradição republicana do que Aristóteles.

¹³⁰ Título assumido a partir da recepção da obra de Platão em Roma, com a tradução para o latim. O original grego (*politeia*), seria mais apropriadamente traduzido como constituição, não no sentido moderno do termo.

¹³¹ PLATÃO. **A República**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2018. p. 37-38.

¹³² PLATÃO. **As leis**: ou da legislação e epinomis. 2. ed. rev. Bauru: Edipro, 2010. p. 233-234.

Prossegue Platão, no Livro VI de “As Leis”, enunciando as consequências da má conduta dos julgadores¹³³:

No caso de alguém acusar um juiz de aplicar deliberadamente uma sentença injusta, o acusador deverá dirigir aos guardiões das leis e apresentar-lhes sua acusação. Sendo o juiz condenado em função de uma tal acusação se verá obrigado a pagar uma quantia correspondente à metade daquela avaliada para os danos sofridos pela parte lesada [...] ¹³⁴.

Mais interessante, todavia, em termos de responsabilidade dos magistrados, que seriam chamados hoje de agentes públicos, é o tratamento proposto por Platão àqueles que, ainda que indiretamente, incidem em “crimes contra a constituição do Estado [...] incitando à insurreição [...]”¹³⁵:

[...] todo aquele que, embora não participe de nenhuma dessas ações, deixar de observá-las enquanto estiver participando das principais magistraturas do Estado, ou mesmo as observando não conseguir defender o Estado legal e punir quem deve ser punido, devido a sua covardia, um tal cidadão deve ser tido como um cúmplice do crime. ¹³⁶.

Ainda mais explícita fica a presença da responsabilidade – e do dever de prestar contas – no pensamento platônico quando, no diálogo entre o jovem Sócrates e o estrangeiro, este assere que

[...] quando cada governo houvesse terminado a sua gestão anual, seria necessário organizarem-se tribunais de juízes sorteados entre os ricos ou entre uma lista preparada anteriormente e conduzir a esses tribunais os dirigentes que deveriam prestar suas contas; qualquer pessoa que desejasse poderia acusá-los de não haverem, no decurso desse ano, dirigido os navios de conformidade com a lei escrita ou de haverem dirigido em desacordo com os vetustos costumes dos antepassados. ¹³⁷

¹³³ Já no Livro VIII, ao tratar das regras da administração pública, o filósofo propõe de forma distinta: “Caso se julgue que algum dos magistrados pronunciou um veredito injusto quanto à deliberação das penas, esse magistrado estará sujeito a pagar o dobro da quantia à parte lesada; e quem o quiser poderá [inclusive] levar as injustiças dos magistrados aos tribunais comuns em caso de cada reclamação.” (PLATÃO. **As leis**: ou da legislação e epinomis. 2. ed. rev. Bauru: Edipro, 2010. p. 348).

¹³⁴ *Ibid.*, p. 250.

¹³⁵ *Ibid.*, p. 360.

¹³⁶ *Ibid.*

¹³⁷ PLATÃO. Político. *In*: DIÁLOGOS II: Fédon – Sofista – Político. 12. ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 2000. p. 206.

Esses ensinamentos de Platão, atinentes à limitação do poder, alimentam a produção de Aristóteles na seara política. A classificação aristotélica das formas de governo, e de suas deturpações, por exemplo, é conhecida a ponto de que se prescindia de um olhar mais detido sobre ela, bastando referir, simplificada e, que a tripartição¹³⁸ entre monarquia, aristocracia e república¹³⁹ é a base da constituição mista¹⁴⁰ que ainda perdura na ciência política.

Aristóteles, n' "A Política", ao analisar a instituição do Senado¹⁴¹ em Esparta¹⁴², assim discorre sobre a conveniência de se estabelecer a responsabilidade de seus membros perante o eforato:

A instituição do Senado é igualmente defeituosa. [...] Parece que aqueles que são investidos dessa magistratura, às vezes se deixam seduzir por favores que recebem, sacrificando o interesse público por eles. Seria melhor também, que eles não fossem irresponsáveis, como agora. Parecia que o tribunal dos éforos devesse exercer uma alta vigilância sobre todas as magistraturas. Mas [...] não é nesse sentido que entendemos a necessidade da responsabilidade.¹⁴³

¹³⁸ E suas degenerações – a tirania, a oligarquia e a democracia.

¹³⁹ Referida na *Ética a Nicômaco* (com as formas de governo comparadas aos tipos de amizade) também como timocracia, que Aristóteles define como “[...] a forma de constituição que assenta sobre as posses, [...], que a maior parte das pessoas costuma chamar de constituição da república.” (ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*. 2 ed. rev. e atual. São Paulo: Forense, 2017. p. 176).

¹⁴⁰ Com o que já vinha de Platão e o que veio a lhe crescer Políbio.

¹⁴¹ Na obra em português constante da bibliografia o tradutor optou por “Senado”, em detrimento de “Gerúsia”, e “senadores”, em vez de “gerontes”. Como registrou, no século XIX, Fustel de Coulanges, em seu clássico: “Licurgo teve durante um momento o poder de suprimir a realeza; ele evitou fazê-lo, julgando a realeza necessária e a família reinante, inviolável. Mas fez com que daí em diante os reis se submetessem ao Senado no que dizia respeito ao governo e não fossem mais do que os presidentes dessa assembleia e os executores de suas decisões.” (COULANGES, Numa Denis Fustel de. *As revoluções. In: A CIDADE antiga: estudo sobre o culto, o direito e a instituições da Grécia e de Roma*. São Paulo: Martin Claret, 2009. livro 4, p. 244-366, p. 256).

¹⁴² Como explica Dahl, em estudo sobre a democracia, “[...] o republicanismo não se inspira tanto em Atenas quanto em sua inimiga, Esparta [...]. Sendo Aristóteles um crítico da democracia ateniense, o republicanismo que dele deriva, como alternativa àquela democracia, preocupa-se com “[...] a fragilidade da virtude, ao perigo de que um povo ou seus líderes se tornassem corruptos e, portanto, à probabilidade de que a virtude cívica se corrompesse de tal forma que uma república se tornasse impossível.” (DAHL, Robert A. *A democracia e seus críticos*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012).

¹⁴³ ARISTÓTELES. *A Política*. 2. ed. São Paulo: Ícone, 2007. p. 61. Parece preferível, entretanto, quanto a esse trecho, a tradução do grego para o inglês de Aristóteles, integrante de uma edição de suas obras completas em e-book (ao menos em termos de clareza quanto aos institutos referidos, sem qualquer pretensão de conhecimento filológico). A saber, em tradução – melhor dito, em adaptação – livre do inglês: “A Gerúsia não é isenta de defeitos. [...] Muitos dos gerontes são bem conhecidos por aceitarem propinas e agirem com parcialidade nos negócios públicos. Por isso não deveriam ser irresponsáveis, embora em Esparta o sejam. Mas (isso deve ser repetido), ‘Todas as magistraturas devem prestar contas aos éforos’ [...] e sustentamos que o controle deveria ser exercido de alguma outra maneira”. (ARISTOTLE. *The complete works*. Adelaide: eBooks@Adelaide, 2007. E-book. pos. 23-32).

Na mesma obra, o Estagirita alerta sobre a necessidade de controle sobre os governantes, referindo de forma expressa a tarefa de verificação das contas recebidas da parte dos magistrados responsáveis por valores públicos:

[...] como certas magistraturas, para não dizer todas, têm o manejo dos dinheiros públicos, é necessário que haja uma outra autoridade para receber e verificar as contas, sem que elas próprias sejam encarregadas de qualquer outra designação oficial. Os magistrados que a exercem são chamados controladores, examinadores, verificadores, inspetores.¹⁴⁴

E prossegue, no livro VI, em ainda mais explícita formulação de conceitos como prestação de contas e responsabilidade, esta referida como um princípio a reger as relações entre governantes e governados:

[...] os eleitos governarão com justiça, porque outros lhes farão prestar contas. [...] Todo homem deve ser responsável perante outros [...] o princípio da responsabilidade assegura aquele que é o maior dos bens nos estados; as pessoas certas governam e estão impedidas de fazê-lo mal, e o povo tem o que lhe é devido.¹⁴⁵

As amostras do pensamento de Aristóteles acima referidas demonstram sua importância na formulação das teorias das formas de governo que se seguem na história, a começar pela doutrina de Políbio, pensador que pode ser visto como uma ponte entre os gregos e os romanos, na História e na Política.

Políbio, no livro V de suas Histórias, narra o cerco do rei Filipe a Meliteia, cuja tomada restou frustrada porque, quando chegaram as tropas macedônicas às muralhas daquela cidade, “as escadas eram muito menores do que o necessário”.

A partir desse fato, discorre sobre a responsabilidade pelo erro causador do malogro da empreitada, *verbis*:

[...] é nesse tipo de situação que os comandantes mais são merecedores de censura. Quando não se preocupam [...] e se apresentam [...] sem refletir, [...] quem não os censuraria por isso? Ou [...] se encarregam quaisquer pessoas, [...] como não merecem acusações? [...] Não é possível [...] não sofrer nada de terrível; ao fracasso segue [...] a censura por muitos modos, [...] ainda mais durante as retiradas, quando se tornam alvo de desprezo.

¹⁴⁴ ARISTOTLE. **The complete works**. Adelaide: eBooks@Adelaide, 2007. E-book. p. 224.

¹⁴⁵ *Ibid.*, p. 6-14.

Há [...] os que escaparam sem dano. Esses [...] despertam ódio e desconfiança contra si próprios, [...] como que dão um aviso para prestar-lhes atenção e vigiá-los.¹⁴⁶

Antes disso, entretanto, no livro II da mesma obra, Políbio já mencionara, quase que *en passant*, fato que denota a existência, ainda no séc. III a. C., do dever de prestar contas por parte das autoridades investidas de determinados mandatos.

Referia-se à invasão do Peloponeso por Antígono¹⁴⁷, o qual, “[t]endo expulsado as guarnições das fortalezas [...] dirigiu-se para a assembleia dos aqueus em Égio [...]”, cidade onde, “[a]pós haver prestado contas e negociado ações futuras [...] passou algum tempo invernando [...]”¹⁴⁸.

Já no Livro VI das Histórias, Políbio, ao discorrer sobre a distribuição do poder na Roma republicana, explica que os cônsules, além de dependerem do Senado – que autoriza os gastos – para a celebração de seus triunfos, devem ao povo prestar contas de sua administração, quando da baixa de seus cargos, pelo que não devem “[...] negligenciar nem o Senado nem a boa vontade do povo.”¹⁴⁹.

1.2.1.1.2 Em Cícero

A obra de Marco Túlio Cícero¹⁵⁰, político e filósofo – dentre tantas facetas que teve – do final da República Romana, é fundamental na teoria republicana, não apenas por ter ele cunhado a expressão que a nomina (*res publica*¹⁵¹), mas pela elaboração de conceitos que informaram todos os seus pósteros.

A partir da vivência das magistraturas que ocupou, com a experiência da prática política que testemunhava os ataques à república em seu ocaso, Cícero forjou, sobre a base que lhe propiciaram a *politeia* de Aristóteles e a constituição

¹⁴⁶ *Op. cit.* p. 453.

¹⁴⁷ Em 224 a. C.

¹⁴⁸ *Ibid.*, p. 181.

¹⁴⁹ Na tradução para o inglês consultada: “[...] to neglect either the Senate or the goodwill of the people.” (POLYBIUS. *The Histories*. In: **The complete works**. Hastings, UK: Delphi Classics, 2014. E-book. Book VI, 12/41).

¹⁵⁰ *Marcus Tullius Cicero*, em latim.

¹⁵¹ “Est [...] *res publica res populi* [...]”. Em tradução livre: “É [...] a coisa pública [república], coisa do povo [...]” (CICERO, Marcus Tullius. *De Re Publica*. In: **The complete works**. Hastings, UK: Delphi Classics, 2014. E-book. Liber Primvs, 13/19)

mista de Políbio, a doutrina que hoje é chamada de republicanismo. Seu exame aqui se dá, de acordo com a diretriz proposta, em busca da presença do elemento responsabilidade em sua formação.

Cícero, após antecipar a noção de controle, dizendo que “[...] aos que governam a República com sua autoridade, se deve antepor a sabedoria dos peritos em negócios públicos [...]”, tangencia a ideia de responsabilidade, ao descrever o temor do governante às consequências do mau exercício do seu mandato, *verbis*:

Desse modo, entre a impotência de um só e o desenfreamento da plebe, a aristocracia ocupou uma situação intermédia que, conciliando todos os interesses, assegura o bem-estar do povo; e, enquanto vigia o Estado, os povos gozam necessariamente de tranquilidade, confiando-se às mãos de homens que não se exporiam a ouvir a acusação de descuidar um mandato de tal natureza.¹⁵²

Logo após, no mesmo diálogo, estabelecendo um contraste com os tempos de guerra (nos quais o povo obedece a um rei, como antes o fazia a um ditador¹⁵³), Cícero afirma que esse mesmo “[...] povo, em paz e nos seus lares, quer mandar ameaçando, recusando, denunciando, afastando os seus magistrados [...]”¹⁵⁴.

Fica ressaltada, logicamente, mesmo que de maneira implícita, a ideia de responsabilidade, uma vez que a possibilidade de o povo oferecer denúncia contra um magistrado e, a partir dela, dar-se seu afastamento, pressupõe que ele seja responsável por seus atos, que podem produzir a consequência citada.

E prossegue, o Arpinate, em idêntico sentido, no Livro Quinto da mesma obra, enunciando o caráter repressivo do julgamento social das condutas dos magistrados, ademais das penas institucionalizadas então existentes:

[...] o homem de Estado pode estudar o direito, conhecer as leis, beber nas suas próprias fontes, sob a condição de [...] administrar retamente a República [...] [mas] os melhores fogem da ignomínia e do menosprezo,

¹⁵² Trecho de um diálogo no qual Cícero expõe, na voz de Cipião, as formas ideais de governo (CÍCERO, Marco Túlio. **Da República**. 2. ed. São Paulo: Edipro, 2011. p. 36).

¹⁵³ Com as conformações dada à ditadura na Roma antiga, como explica Bobbio: “O ditador era nomeado só pela duração da tarefa extraordinária que lhe era confiada; em hipótese alguma deveria exceder o período de seis meses, ou o mandato do cônsul que o nomeara.” (BOBBIO, Norberto. **A teoria das formas de governo**. 10. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1997. p. 174).

¹⁵⁴ *Ibid.*, p. 42.

procurando a estima e o elogio de seus concidadãos. Na verdade, não os aterram menos as penas mais cruéis, consignadas nas leis, do que a desonra que repugna à natureza do homem e faz brotar nela um temor espontâneo. O político hábil procura fortificar esse instinto com a opinião, com as instituições, com os costumes, para que a consciência do dever seja, antes que o temor, um poderoso freio.¹⁵⁵

Em “Dos Deveres”, ainda que seja essa uma obra calcada não apenas na política, mas também no estudo de questões éticas¹⁵⁶, Cícero retoma (através de mensagem dirigida ao filho) questões tratadas em “Da República”.

Sugere, por exemplo, incidência reflexa da responsabilidade, quando enuncia que “[...] quem governa a República é tutor que deve zelar pelo bem de seu pupilo, e não o seu [...]”¹⁵⁷. Mesmo que não explicita tratar-se, tal dever, de uma decorrência da representação que exerce o governante em face dos governados¹⁵⁸, é do germe dessa ideia que se trata, a qual é básica no republicanismo.

1.2.1.2 Do Humanismo ao Renascimento

O humanismo cívico, base do ressurgimento do ideal republicano, assenta raízes não apenas no republicanismo romano. Também de determinados autores tardo-medievais, mesmo quando em suas obras não surja a república de forma expressa, defluem categorias – como a responsabilidade – que informam a corrente de pensamento que prepara a Renascença.

Santo Tomás de Aquino, paradigmático para os humanistas, em suas “questões” deixa entrever a responsabilidade em algumas de suas “respostas”. Ao perguntar “Se todos estão sujeitos à lei”, o maior dos escolásticos afirma “[...] não estar o príncipe isento da lei quanto ao vigor diretivo desta [...]”¹⁵⁹.

¹⁵⁵ *Ibid.*, p. 98-99.

¹⁵⁶ A respeito do pensamento de Cícero, soa injusta a observação de Veyne: “Cícero não era [...] um filósofo a ser desprezado [...]; seu profundo gosto pela filosofia era menos o de analisar e mais o de orquestrar ideias gerais [...]” (VEYNE, Paul. *A oligarquia republicana em Roma*. In: VEYNE, Paul. **Pão e circo: sociologia histórica de um pluralismo político**. São Paulo: Unesp, 2015. p. 490).

¹⁵⁷ CÍCERO, Marco Túlio. **Dos deveres**. São Paulo: Martin Claret, 2004. p. 56.

¹⁵⁸ Discussão que seria anacrônica no contexto.

¹⁵⁹ TOMÁS DE AQUINO, Santo. **Escritos políticos de Santo Tomás de Aquino**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995. p. 106.

Logo após, respondendo à indagação acerca da dispensa do cumprimento das leis, concede que “[...] aquele a quem cabe reger a multidão tem o poder de dispensar da lei humana [...] em casos em que a lei é falha [...]”¹⁶⁰, ressaltando que se “[...] porém, sem esta razão, por mera vontade, dá a licença, não será fiel na dispensa, ou será imprudente; isto é, infiel, se não intenciona o bem comum, imprudente se ignora a razão de dispensar.”¹⁶¹.

Discípulo de Santo Tomás, Ptolomeu de Luca¹⁶², como destaca James Blythe no prefácio da tradução que fez do livro *De regimine principum*¹⁶³, produziu vigorosa defesa¹⁶⁴ de ideias coincidentes com o que viria a ser denominado de republicanismo, influenciando fortemente o humanismo cívico.

Também Marsílio de Pádua, expoente do pensamento tardo-medieval, ao defender a eleição – e não a sucessão hereditária – para a escolha do monarca, utilizou-se de argumentos coerentes com o ideário republicano, associados com a noção de responsabilidade.

Inicialmente, para discutir a sucessão do mandatário, Marsílio parte da premissa da vacância do trono não apenas pela morte, mas também se ele “[...] for de outra forma justamente privado de seu principado [...]”¹⁶⁵. E adiante, ao justificar sua preferência pelo método eletivo, explica que nesse caso o escolhido “[...] é menos apto a fazer o mal com impunidade e é mais facilmente acusado [...]”¹⁶⁶ que um herdeiro.

Embora mais conhecida pela sua vertente italiana, o pensamento humanista teve destaque na Europa também em outros países, e não apenas os

¹⁶⁰ *Ibid.*, p. 116.

¹⁶¹ *Ibid.*

¹⁶² Em italiano, Tolomeo da Lucca. Newton Bignotto observa “[...] como autores como Ptolomeu de Luca e outros seguidores de Tomás de Aquino podem ser vistos como defensores de certos valores, que normalmente chamamos de republicanos [...]” (BIGNOTTO, Newton. **Origens do republicanismo moderno**. Belo Horizonte: UFMG, 2001. p. 26).

¹⁶³ Obra cuja autoria é compartilhada com Santo Tomás de Aquino, que teria escrito os dois primeiros dos quatro livros de que é composta (embora essa questão seja controversa).

¹⁶⁴ Cf. PTOLEMY OF LUCCA. **On the government of rulers**: De regimine principum. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1997.

¹⁶⁵ Na edição em inglês: “[...] is in any other way justly deprived of his principate [...]” (MARSILIUS OF PADUA. **Defensor of the Peace**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2005, p. 98).

¹⁶⁶ No original: “[...] is less able to do evil with impunity and is more easily arraigned [...]” (*Ibid.*, p. 105).

continentais¹⁶⁷. Dentre estes, os Países Baixos merecem abordagem, especialmente por Erasmo de Roterdã, cujas ideias alimentaram o republicanismo que refloresceu na sequência do humanismo cívico.

Erasmo, na brilhante sátira alegórica que se tornou um clássico, enuncia, na boca de seu personagem, a “Loucura”, alguns dos preceitos republicanos:

Haveria um único homem que pensasse que uma coroa merece ser comprada [...] se ele considerasse a responsabilidade [...] [dos] deveres de um bom príncipe? De fato, um homem que se encarregou de governar uma nação renunciou aos próprios interesses para consagrar sua vida aos **da** República. [...] [E]le deve mostrar uma submissão escrupulosa às leis, [...] deve responder pela integridade dos ministros e magistrados [...]. E [...] não deve ele pensar que em breve prestará contas [...] de toda sua conduta? [...] ¹⁶⁸.

Percebe-se, claramente, não apenas o papel de relevo dado por Erasmo ao governo das leis, mas a contrapartida da limitação do poder, que é a responsabilidade de quem o exerce. Com efeito, para se lograr a repressão ao abuso, há de se impor consequências a quem o pratica; é falar, responsabilizá-lo.

A desigualdade nas nações é figurada em Utopia, com o humanista inglês Thomas Morus fazendo agudas críticas – sob o manto de, pretensamente, tratar-se apenas de um Estado imaginário – às diferenças de alocação¹⁶⁹ de recursos públicos entre ricos e pobres.¹⁷⁰ Diz esse verdadeiro libelo:

¹⁶⁷ Manuela Albertone destaca “[...] o surgimento, no início da era moderna, das características de uma cultura política europeia que foi encorajada pela contribuição de várias situações nacionais nas quais se forjou sua identidade, contra o modelo de um republicanismo atlântico, desenvolvido no seio da cultura anglo-americana.” No original: “[...] the emergence in the early modern age of the characteristics of a European political culture that was encouraged by the contribution from various national situations within which it forged its identity, against the model of an Atlantic republicanism, developed in the bosom of Anglo-American culture.” (ALBERTONE, Manuela. *Democratic republicanism: historical reflections on the idea of republic in the 18th century. History of European Ideas*, Oxford, n. 33, p. 108–130, 2007, p. 130).

¹⁶⁸ ERASMO, Desidério. **Elogio da loucura**. Porto Alegre: L&PM, 2003. p. 102.

¹⁶⁹ Um aspecto pouco explorado do republicanismo cívico, que é a intenção distributiva a ele subjacente, Samuel Fleischacker sublinha, identificando em seus formuladores a convicção de que grandes diferenças entre ricos e pobres levam à confusão entre os poderes político e econômico, partindo daí “[...] as propostas do republicanismo cívico para redistribuir a riqueza de modo a minimizar a corrupção da esfera política e elevar a capacidade da pólis para exprimir a vontade de todos os seus cidadãos.” (FLEISCHACKER, Samuel. **Uma breve história da justiça distributiva**. São Paulo: Martins Fontes, 2006. p. 64).

¹⁷⁰ Já Pocock vê possível incongruência, especialmente no governo idealizado pelo republicanismo clássico, entre justiça distributiva e igualdade: “A noção de governar e ser governado implicava uma noção de igualdade para a qual a noção de distribuição não era completamente adequada. [...] Se a *partecipazione* fosse distribuída segundo necessidades socialmente específicas e nada mais, não

[...] não é iníqua e ingrata essa república, que despense tantos recursos com nobres [...] que são ociosos? [...] [e] [p]ara os agricultores, [...] os trabalhadores pobres, [...] sem os quais [...] nenhuma república existiria, não provê nada de bom, [...] [e] com a publicação de uma lei, transforma[m] isso em algo justo [...] [em] uma conspiração dos mais ricos, que tratam dos seus próprios interesses sob o nome e o pretexto da república.¹⁷¹

A responsabilidade, todavia, não necessariamente era vista pelos humanistas como associada à coerção estatal para sua concretização, como expõe James Hankins em obra de fôlego recentemente publicada. Vislumbrada no seu aspecto instrumental, o de servir ao fim do bom governo, a responsabilidade era conectada igualmente às virtudes cívicas, estimulada pela eloquência e pela persuasão, como se depreende do excerto abaixo:

Cartas e discursos humanistas frequentemente elogiavam os membros da classe dominante por suas virtudes, mesmo quando eles tinham dado pouca evidência delas [...]. Mas seu objetivo maior era comunicar as expectativas morais da Comunidade às pessoas que estavam assumindo novas responsabilidades públicas e privadas. A responsabilização - punindo aqueles que se enquadravam abaixo dos padrões esperados pela elite - era deixada para as invectivas literárias ou para as páginas das histórias humanistas. A punição final daqueles que abusavam do poder era a rejeição social dos seus pares e a infâmia eterna. [...] Para colocar isso em termos modernos, a eloquência humanista foi concebida como um tipo de tecnologia social, incentivando o bom comportamento através do uso de elogios e recriminações - em vez de reprimir o mau comportamento usando os poderes legais e coercitivos do governo¹⁷².

haveria [...] *res publica* [...] na qual a participação, a igualdade e o governar e ser governado fossem possíveis. [...] A igualdade era um imperativo moral, não como uma forma de assegurar o direito de *quisque* ao *sum* [...], mas como o único meio de assegurar a *res publica*: de assegurar que o *imperium* fosse realmente público, e não privado, disfarçado de público.” (POCOCK, J. G. A. Virtudes, direitos e maneiras. In: LINGUAGENS do ideário político. São Paulo: Edusp, 2003. p. 83-99, p. 89).

¹⁷¹ MORUS, Thomas. **Utopia**: sobre a melhor condição de uma república e sobre a nova ilha Utopia. Petrópolis, RJ: Vozes, 2016. p. 151.

¹⁷² Em tradução livre. No original: “Humanist letters and speeches often praised members of the ruling class for their virtues, even when they had given little evidence of them [...]. But their larger purpose was to communicate the moral expectations of the Community to people who were taking on new public and private responsibilities. Accountability – punishing those who fell below the standards expected of the elite – was left to literary invectives or to the pages of humanist histories. The ultimate punishment of those who abused power was social rejection by one’s peers and eternal infamy. [...] To put this in modern terms, humanist eloquence was meant as a kind of social technology, incentivizing good behavior through the use of praise and blame – as opposed to repressing bad behavior by using the legal and coercive powers of government.” (HANKINS, James. **Virtue politics**: soulcraft and statecraft in Renaissance Italy. Cambridge, MA, USA: Harvard University Press, 2020. p. 52).

1.2.1.2.1 Humanismo cívico

A retomada das ideias republicanas, pouco em voga desde a Roma antiga e até a Baixa Idade Média, ocorre principalmente como produto do Humanismo, sobretudo nas repúblicas italianas, tendo Florença como seu centro difusor.

Newton Bignotto detecta, ao analisar a tensão entre as ideias humanistas e a força política da Igreja, a importância do Humanismo para a afirmação republicana, especialmente em Florença:

Talvez o segredo da eficácia dos humanistas tenha sido exatamente o de retornar a um conjunto de valores antigos e de colocá-los em prática, sem tentar, *a priori*, resolver as contradições que eles suscitavam em relação ao cristianismo. [...] O estudo aprofundado dos textos do passado e mesmo uma melhor compreensão do sentido do cristianismo primitivo desencadeou uma série de discussões sobre valores e crenças [...] que não resistiam [...] ao exame cuidadoso de suas fundações. Assim, [...] resultou na valorização da vida ativa e dos valores republicanos [...].¹⁷³

A peculiaridade que distinguiu os humanistas dos autores medievais, em relação ao estudo dos clássicos da Antiguidade, foi a de “[...] tê-los compreendido na verdade da sua situação histórica [...]”¹⁷⁴, segundo Eugenio Garin, na sua obra seminal sobre o humanismo na Itália. Foi possível, assim, apreender o “[...] sentido [...] da responsabilidade”, e “[...] não por acaso, os maiores humanistas foram, em grande número, estadistas, homens ativos, habituados ao livre agir na vida pública de seu tempo.”¹⁷⁵.

Hans Baron, um clássico na renovação do humanismo cívico da segunda metade do século XX, já descrevia, a partir do resgate da obra de autores como Coluccio Salutati e Leonardo Bruni, uma “[...] rede de órgãos e conselhos em Florença, a ser compreendida como um sistema de medidas para prevenir, através do controle mútuo, cada uma das agências de se investir de poderes tirânicos.”¹⁷⁶.

¹⁷³ TOMÁS DE AQUINO, *op. cit.*, p. 172.

¹⁷⁴ No original: “[...] averli compresi nella verità della loro situazione storica.” (GARIN, Eugenio. **L’Umanesimo italiano: filosofia e vita civile nel Rinascimento**. Roma: Laterza, 1986. p. 24).

¹⁷⁵ *Ibid.*

¹⁷⁶ No original: “[...] web of offices and councils in Florence had to be understood as a system of measures to prevent, by mutual control, each of the agencies from arrogating tyrannical powers.” (BARON, Hans. **The crisis of the early Italian Renaissance: civic humanism and republican liberty in an age of classicism and tyranny**. Princeton: Princeton University Press, 1966. p. 206).

Amadurecido intelectualmente no restrito círculo formado em torno de Petrarca, e ao lado de Boccaccio, Salutati conjugou o estudo dos clássicos à prática da política – chanceler de Florença que foi. Na *Invectiva* que faz a Antonio Loschi, defendendo a origem romana e os valores da sua cidade, identificam-se os atributos republicanos, como a virtude cívica¹⁷⁷, a liberdade¹⁷⁸, a legalidade e a igualdade¹⁷⁹.

Vai além, Salutati, em *De Tyranno*, ao indagar sobre a legitimidade do regicídio, relacionada à responsabilidade de o governante respeitar as normas que limitam seus poderes: “[...] não temos o direito de impedir pela força, mesmo a ponto de leva-lo à morte, alguém que tenta tomar o poder de uma cidade, ou o poder real, ou o governo de uma república?”¹⁸⁰.

Dito o Aretino¹⁸¹, Leonardo Bruni, referência do humanismo cívico, e também ele chanceler da República Florentina, revela, na *Laudatio* que lhe faz, a preocupação da cidade com a limitação do poder, externada na sua arquitetura institucional:

[...] para a justiça são instituídos os ofícios, aos quais é concedida autoridade para punir os maus, e para que assegurem ao máximo que o poder de ninguém possa ser maior que a virtude das leis. Mas aos ofícios todos os cidadãos e os homens de qualquer condição são forçados a obedecer, e fazer-lhes sinais de reverência. Mas para que os conservadores das leis, investidos do poder supremo, não acreditem que lhes é concedida a tirania, e não a guarda dos cidadãos, e para que, enquanto reprimem os outros, não se diminua em parte a liberdade, cautelosamente se procedeu.¹⁸²

¹⁷⁷ V.g.: “Sendo cada cidadão um membro de sua cidade e de seu povo, e não um estrangeiro, assumo a causa de minha pátria, aquela que cada um tem a obrigação de defender [...]” (SALUTATI, Colluccio. *Invectiva contra Antonio Loschi de Vicenza*. In: BIGNOTTO, Newton. **Origens do republicanismo moderno**. Belo Horizonte: UFMG, 2001. p. 239)

¹⁷⁸ V.g.: “O que significa ser florentino, senão ser por natureza e por leis cidadão romano e, por consequência, livre e não escravo? [...] [Q]uem desiste de ser livre não pode mais razoavelmente ser chamado de cidadão romano [...]” (*Ibid*, p. 251).

¹⁷⁹ V.g.: “Obedecer às leis, que a todos contemplam com a justa medida da igualdade [...]” (*Ibid*).

¹⁸⁰ No original: “[...] shall we not have the right to prevent by force, even to the point of death, one who tries to seize the rule of a city, or kingly power or the government of a republic?” (SALUTATI, Coluccio. *On the tyrant*. In: JURDJEVIC, Mark; PIANO, Natasha; MCCORMICK, John P. **Florentine political writings from Petrarch to Machiavelli**. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2019. p. 84).

¹⁸¹ Nascido em Arezzo em 1370.

¹⁸² No original: “[...] per la giustizia sono ordinati li officii, a' quali è concessa autorità che puniscano i cattivi, et maximamente proveggano, che la possanza di niuno non abbi maggiore virtù delle leggi. Ma agli officii tutti i cittadini et gli uomini di qualumque condicione sono constretti ubidire, et fare a loro insegne di riverenza. Ma perchè i conservatori delle leggi in suprema possanza posti, non possino credere essere a loro concessa tirannia et non la guardia de' cittadini, et mentre che rifenan gli altri, si isminuisca parte della libertà, cautissimamente è stato proveduto.” (BRUNI,

Um dos principais humanistas florentinos, Matteo Palmieri, na sua principal obra – *Della vita civile* –, adverte quanto às consequências de o governante ser flagrado defendendo interesses que não os da república:

A causa certamente procede dos governantes principais, que, ao invés de aos de todo o corpo da república, dirigem-se imprudentemente aos seus próprios interesses ou a privados. Por isso acontece que a multidão civil [...] faz melhor juízo que o pequeno número de intendentés, não porque, sendo bons e poucos cidadãos, não fossem suficientes para qualquer governo, mas porque os cidadãos com os quais mais se vive no mundo, muitas vezes voltados para seu próprio interesse, abandonam os principais membros da cidade, e talvez às vezes toda a universalidade pública, quando são péssimos.¹⁸³

No mesmo sentido vai a ressalva de Leon Battisti Alberti, contemporâneo de Palmieri, apontando a necessária prevalência da lei no exercício do poder, que deve se dar sem iniquidade por parte do soberano, pois “[...] assim ele irá satisfazer seu ofício, obedecendo à servidão que as leis lhe impõem [...]”¹⁸⁴.

A legalidade republicana é expressa em outra obra de Alberti, na qual afirma que “[...] as leis são o nervo e a firmeza da república [...]”¹⁸⁵.

Identifica-se, destarte, como um ponto comum entre os humanistas cívicos elencados, a ênfase na limitação do poder dos governantes, a qual, torna-se a frisar, implica necessariamente a responsabilidade daqueles que o compartilham, quer esta ocorra no plano jurídico-institucional, quer no mundo dos fatos, por meio da reação popular.

Leonardo. **Le vere lode de la inclita et gloriosa città di Firenze**. Firenze: Tipografia G. Carnesecchi e Figli, 1899. Disponível em: <http://books.google.com/books?id=cYwKAAAAIAAJ&oe=UTF-8>. Acesso em: 19 jan. 2021. p. 54).

¹⁸³ No original: “La cagione certo procede dai principali governatori, i quali alle attitudini proprie o alle private di colloro da chi sono richiesti, piuttosto che a tutto il corpo della repubblica, inconsideratamente si dirizzano. Per questo avviene che la moltitudine civile [...] rendono il giudizio migliore che non fanno i piccoli numeri degl’intendenti, non perchè, essendo buoni cittadini e pochi, non fossero sufficienti ad ogni governo, ma perchè i cittadini coi quali nel mondo le più volte si vive, spesso rivolti all’utilità propria, abbandonano de’ principali membri della città, e forse alle volte tutta l’università pubblica, quando sono pessimi.” (PALMIERI, Matteo. **Della vita civile**. Ancona: Arcangelo Sartori, 1829. p. 204).

¹⁸⁴ No original: “[...] così satisfarà all’officio suo ubbidendo alla servitù impostali dalle leggi [...]” (ALBERTI, Leon Battista. De iciarchia. In: OPERE. Edizione la Biblioteca Digitale, 2014. E-book. 8/70).

¹⁸⁵ No original: “[...] sono le leggi nervo e fermezza della republica [...]” (ALBERTI, Leon Battista. Theogenius. In: OPERE. Edizione la Biblioteca Digitale, 2014. E-book. 31/34).

1.2.1.2.2 Em torno de Maquiavel

Niccolò Machiavelli é um dos autores mais estudados mundialmente nas ciências humanas. A leitura de sua variada e profunda obra assim o justifica. Maquiavel é considerado o criador da moderna ciência política, e o principal responsável por trazer novamente à discussão, no início da Idade Moderna, as ideias republicanas, em abordagem que não deixa de apresentar, em diversos pontos, ligação com a responsabilidade.

Naquela obra que lhe faria imortal, aberta com a sentença que se tornou clássica acerca dos tipos de estado¹⁸⁶, Maquiavel deixava claro seu escopo, dele excluindo as repúblicas¹⁸⁷, das quais já tratara nos “Discorsi”. A responsabilidade surge ali de forma esparsa e indireta, quase sempre no seu aspecto político, em termos estratégicos para a conservação do poder.

É o caso da análise da postura esperada do príncipe quando do confronto entre os nobres e o povo, a de instituir um terceiro para arbitrá-lo, “[...] sem a responsabilidade do rei” [...] ¹⁸⁸, concluindo que “[...] os príncipes devem delegar a outros as questões de responsabilidade, deixando as graciosas a si mesmos.”¹⁸⁹.

Mesmo em um livro não tão estudado e, em tese, de temática militar, não primariamente política, o florentino – com as cautelas que os tempos exigiam¹⁹⁰ – ressaltou a responsabilidade dos príncipes pelas más escolhas e pelas condutas ruins.

Após discutir longamente, e em minúcias – através de supostos diálogos entre Cosimo Rucellai¹⁹¹ e Fabrizio Colonna¹⁹² nos *Orti Oricellari*¹⁹³, – estratégias de

¹⁸⁶ “Todos os Estados, todos os governos que tiveram e têm autoridade sobre os homens, foram e são ou repúblicas ou principados.”. Em tradução livre; no original: “Tutti li state, tutti e’ dominii che hanno avuto et hanno imperio sopra li uomini, sono state e sono o repubbliche o principati.” (MACHIARELLI, Niccolò. **Il Principe**. Varese, Italia: Crescere, 2013. p. 7).

¹⁸⁷ “Deixarei para trás o cogitar das repúblicas, porque em outra ocasião já o fiz longamente”. Em tradução livre; no original: “lo lasceró indietro el ragionare delle repubbliche, perché altra volta ne ragionai a lungo.”. *Ibid.*, p. 8.

¹⁸⁸ Em tradução livre; no original: “[...] senza carico del re [...]” (*Ibid.*, p. 67).

¹⁸⁹ Em tradução livre; no original: “[...] li principi debbono le cose di carico fare sumministrare ad altri, quelle di grazia a loro medesimi.”. *Ibid.*

¹⁹⁰ Para preservação da liberdade e, eventualmente, da vida.

¹⁹¹ Herdeiro de tradicional família da nobreza florentina.

¹⁹² Famoso líder militar (*condottiero*).

¹⁹³ Jardins do Palácio Rucellai, em Florença, local de tertúlias nas quais pontificava Maquiavel.

infantaria e cavalaria, Maquiavel introduz sutilmente o perigoso tema, referindo “[...] esses italianos que, por não terem sido governados por príncipes sábios, não souberam adotar qualquer boa instituição militar [...], com o que permanecem sendo a vergonha das nações.”¹⁹⁴.

Vai além, afirmando que não se deve “[...] disso acusar os povos da Itália, mas somente seus Príncipes que, a propósito, foram severamente castigados, e sofreram a justa punição por sua ignorância [...]”¹⁹⁵, apontando a responsabilização política havida em face dos soberanos.

Conclui, em visão prospectiva dessa responsabilidade, alertando que se os príncipes “[...] se dispusessem a se instruir [militarmente] mudariam [...] o destino de seus Estados [...]”¹⁹⁶, e dá como exemplo de omissão a dos mandatários venezianos¹⁹⁷, pelo que “[...] devem ser apenas eles responsabilizados, e não seus exércitos.”¹⁹⁸.

Adverte, por fim, que “[q]ualquer um que desdenhar semelhantes instituições [militares] revelará [...] indiferença por seu próprio principado, se for um monarca, ou por sua pátria, se for um cidadão.”¹⁹⁹.

¹⁹⁴ MAQUIAVEL, Nicolau. **Da arte da guerra**. Bauru, SP: Edipro, 2002. p. 239.

¹⁹⁵ *Ibid.*

¹⁹⁶ *Ibid.*, p. 241.

¹⁹⁷ Esmiuçando a intrincada tipologia do governo veneziano, Gasparo Contarini, no século XVI, reconstitui a origem da Sereníssima República e descreve a forma de eleição do Doge entre os patrícios, na qual se faz marcante a responsabilidade do escolhido: “Cada um [dos eleitores do Grande Conselho] relata sua opinião sobre as responsabilidades e deveres do Doge. A discussão é aberta a todos os patrícios, que decidem por meio de voto o melhor curso de ação para a República. Uma vez que o poder do Doge tenha sido determinado, essas decisões são incluídas entre as leis que o novo príncipe deve observar. [...] Após o doge [depois de ser eleito] concluir seu discurso, [...] solenemente jura a Deus e à República que não se eximirá de nenhuma das responsabilidades que a lei confere ao Doge de Veneza.” Na edição consultada, em inglês: “Each reports his opinion about the responsibilities and duties of the doge. The discussion is open for all patricians, who decide by ballot the best course of action for the Republic. Once the power of the doge has been determined, that decisions is included among the laws that the new prince must observe. [...] After the doge concludes his speech, [...] solemnly swears to God and the Republic that he will not eschew any of the responsibilities that are bestowed by law on the doge of Venice.” (CONTARINI, Gasparo. **The Republic of Venice: de magistratibus et republica Venetorum**. Toronto: University of Toronto Press, 2019. E-book. Book 2 The doge 10, 15/20). O modelo veneziano foi identificado por Weber como inspiração para instituições florentinas, quando da ascensão dos *popolani* aos círculos decisórios do poder na transição entre os séculos XIII e XIV: “A justiça política [...] era a variante democrática do processo veneziano perante o Conselho dos Dez.” (WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: UnB, 2015. v. 2, p. 471).

¹⁹⁸ *Ibid.*

¹⁹⁹ *Ibid.*

Maquiavel²⁰⁰, nos “Discorsi”, comentando a narrativa de Tito Lívio do suicídio de Ápio, após Virgínio lhe ter negado uma prerrogativa estabelecida em lei que criara, destaca a imbricação entre lei e república, dizendo: “[...] não creio que haja pior exemplo em uma república do que fazer uma lei e não a observar; e pior ainda quando não é observada por quem a fez”.²⁰¹

No sentido contrário ao da maioria dos estudiosos da política de então, Maquiavel destacava a importância do conflito²⁰². Bignotto, em sua aprofundada monografia sobre o *Segretario*, considera que, dessa forma, “[...] Maquiavel contradiz explicitamente toda tradição italiana do ‘trecento’ e do ‘quattrocento’ para descortinar uma perspectiva absolutamente original [...]”²⁰³, ao afirmar que os ‘[...]’

²⁰⁰ Interessante contraponto a Maquiavel faz Benjamin Storey, em artigo sobre a influência – pouco estudada – da obra de Montaigne sobre os autores republicanos: “Montaigne is, in short, a specific modern counterpoint to another great modern, Machiavelli; modern republicanism oscillates between [...] Machiavellian political amorality and antinaturalism and Montaigne’s new standard of non-theological yet moral naturalism, the moral naturalism of private life.” (STOREY, Benjamin. *Montaigne and modern republicanism*. In: JORDAN, Will R. **Promise and peril: republics and republicanism in the history of Political Philosophy**. Macon, GA, USA: Mercer University Press, 2017. p. 51-66, p. 52). Em tradução livre: “Montaigne é, em suma, um contraponto moderno específico para outro grande moderno, Machiavelli; o republicanismo moderno oscila entre [...] o amoralismo político maquiavélico e o novo padrão do não teológico, ainda que moral, naturalismo de Montaigne, o naturalismo moral da vida privada.”

²⁰¹ MACHIAVELLI, Niccolò. *Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio*. 72/215. In: OPERE. Brasil: KWL, 2014. E-book. No original (preservada a grafia da língua italiana da época): “[...] io non credo che sia cosa di più cativo esempio in una republica, che fare una legge e non la osservare; e tanto più, quanto la non è osservata da chi l’ha fatta.”

²⁰² Como observa Rubinstein: “Agora, a ‘ambitio officiorum’ tornou-se uma das principais causas da formação de duas facções rivais. Nada mostra melhor até que ponto o tecido político tinha sido abalado do que a criação, em 1429, da nova magistratura dos Conservatori di Legge: a sua função era excluir cidadãos não qualificados da ocupação de cargos e acusar cidadãos que tivessem abusado dos seus cargos públicos. [...] Machiavelli, que considerava o faccionalismo uma doença profundamente enraizada no corpo político florentino e um tema difundido na história da cidade, argumenta no *Discursus* que uma das causas da queda do regime aristocrático do início do Quattrocento foi que ‘não havia se incutido nos grandes homens o temor a que constituíssem seitas as quais são a ruína de um estado’, ou seja, um regime. Mas esse havia sido precisamente um dos objetivos que os Conservatori di legge queriam atingir.” No original: “Now the ‘ambitio officiorum’ became one of the major causes of the formation of two rival factions. Nothing shows better the extent to which the political fabric had been shaken than the creation, in 1429, of the new magistracy of the Conservatori di legge: their function was to exclude unqualified citizens from office-holding and to prosecute citizens who abused their public positions. [...] Machiavelli, who considered factionalism a deep-rooted disease of the Florentine body politic and a pervasive theme of the city’s history, argues in the *Discursus* that one of the causes of the downfall of the aristocratic regime of the early Quattrocento was that ‘non si era costituito un timore agli uomini grandi che non potessero far sette, le quali sono la rovina di uno stato’, that is of a regime. But this had been precisely one of the aims the Conservatori di legge were meant to achieve.” (RUBINSTEIN, Nicolai. *Machiavelli and florentine republican experience*. In: BOCK, Gisela; SKINNER, Quentin; VIROLI, Maurizio (ed.). **Machiavelli and republicanism**. New York: Cambridge University Press, 1990. p. 12).

²⁰³ BIGNOTTO, Newton. **Maquiavel Republicano**. São Paulo: Loyola, 1991. p. 85.

conflitos são os produtores da melhor das instituições [...]”²⁰⁴, referindo-se à liberdade.

Ademais do conflito em si, o professor da Universidade de Chicago, John P. McCormick, figura um Maquiavel democrático²⁰⁵, identificando, na legislação florentina (também nas de Veneza e de Roma), uma sistemática de *accountability* da elite em relação ao povo, especialmente quando de “[...] julgamentos políticos nos quais os populares²⁰⁶ agem como juízes em última instância em relação a apelações e acusações.”²⁰⁷

Vai além, em sua original abordagem, McCormick, considerando que “[...] a igualdade e a responsabilidade da elite são componentes cruciais da teoria e da prática da democracia moderna, é Maquiavel quem mais intensamente explora formas de atingir esses objetivos [...]”²⁰⁸.

²⁰⁴ BIGNOTTO, Newton. **Maquiavel Republicano**. São Paulo: Loyola, 1991.

²⁰⁵ Lefort já dizia, há quase meio século, que “a interpretação ‘democrática’ [de Maquiavel] tem [...] o seu foco em escritos que procuram definir a forma e as tarefas do Estado moderno com foco no papel que adquire a classe ascendente à custa da nobreza”, ressaltando, todavia, que essa interpretação “não coincidia com a tese de que o Príncipe seria uma obra de escrita maquiavélica, ou seja, destinada a levar ao fracasso os tiranos que aplicassem seu ensinamento”. No original, respectivamente: “[...] l'interprétation a ainsi son foyer dans des écrits qui cherchent à définir la forme et les tâches de l'État moderne en fonction du rôle qu'acquiert la classe ascendente aux dépens de la noblesse.”; “[...] ne coincide pas avec la thèse que le Príncipe serait un ouvrage d'écriture machiavélique, c'est à dire destiné à faire la perte des tyrans qui appliqueraient son enseignement.” (LEFORT, Claude. **Le travail de l'œuvre Machiavel**. Paris: Gallimard, 1986. p. 140). Quanto a Maquiavel ser republicano (conforme denota a leitura dos *Discorsi*), o que é colocado em dúvida por alguns, com olhos apenas no título de sua obra mais famosa (*O Príncipe*), Strauss esclarece: “O livro de Maquiavel sobre principados e o seu livro sobre repúblicas são ambos republicanos: o louvor das repúblicas jamais é contradito por um louvor dos principados em qualquer dos dois livros. [...] A aparente neutralidade de Maquiavel no conflito entre repúblicas e tiranos é defensável se o bem comum tal como pretendido pelas repúblicas não for o bem comum no sentido estrito do termo: o único bem que é comum para todos os homens, sem restrições, é a verdade e, em particular, a verdade sobre o homem e a sociedade.” (STRAUSS, Leo. **Reflexões sobre Maquiavel**. São Paulo: É Realizações, 2015. p. 345).

²⁰⁶ De acordo com os acontecimentos de meados do século XIV, narrados por Maquiavel em suas *Istorie fiorentine*: “Vencidos os Grandes, o povo reordenou o estado, e [...] foram restabelecidas todas as ordenações da justiça contra os Grandes; e, para torná-los mais fracos, misturaram muitos deles à multidão popular.” (MAQUIAVEL, Nicolau. **História de Florença**. São Paulo: Martins Fontes, 2007. p. 154)

²⁰⁷ McCORMICK, John P. **Machiavellian democracy**. New York: Cambridge University Press, 2011. p. vii).

²⁰⁸ McCORMICK, John P. **Reading Machiavelli: scandalous books, suspects engagements, and the virtue of populist politics**. Princeton: Princeton University Press, 2018. p. 142. No original: “[...] equality and elite accountability are crucial components of modern democracy theory and practice, it is Machiavelli who more intensively explore ways to advance these goals.”.

Francesco Guicciardini, contemporâneo de Maquiavel – com quem tinha boas relações, apesar de mais jovem²⁰⁹ e oriundo de classe social superior²¹⁰ –, foi homem de estado de maior sucesso e fortuna que o amigo. Doutrinador de nível intelectual quiçá equivalente ao do mais famoso florentino²¹¹, sua obra não logrou alcançar o sucesso e a permanência²¹² da do autor de “O Príncipe”.

A responsabilidade, na feição do dever de prestar contas, pode ser identificada na teoria política de Guicciardini, presente inclusive no alentado relato histórico que faz de Florença, como segue: “[...] e de que outra forma poderíamos, em meio a tanta fragilidade dos homens, com tantos incitamentos que a nossa vida tinha ao mal, estar seguros, se quem tinha a maior alçada soubesse não ter que jamais prestar contas de si mesmo?”²¹³.

Narra ele que o Duque de Ferrara fora instituído como Capitão-geral do Imperador Maximiliano na Itália, com cem soldados e duzentos cavalos, mas “[...] obrigado a angariá-los com recursos próprios, os quais lhe seriam restituídos ou considerados na sua prestação de contas [...]”²¹⁴.

Na crítica que faz aos *Discorsi* de Maquiavel, Guicciardini, ao analisar o Capítulo II, sobre as espécies de república, faz importante alusão à responsabilidade do governante. Ainda que admita a perpetuidade de seu mandato, considera necessário que “[...] limite-se sua autoridade, fazendo que sozinho não possa dispor

²⁰⁹ Conta Bignotto: “O encontro entre os dois homens se deu tardiamente. Embora já se conhecessem, foi somente a partir de 1521 [...] que se iniciou uma sólida amizade [...]” (BIGNOTTO, Newton. **Republicanismo e realismo: um perfil de Francesco Guicciardini**. Belo Horizonte: UFMG, 2006. p. 162).

²¹⁰ De família da nobreza antiga florentina, muito próxima aos *Medici*.

²¹¹ Segundo Berlin, a análise da Antiguidade efetuada por Maquiavel “[...] é julgada inferior ao senso histórico e ao julgamento sagaz de seu amigo Guicciardini (a ponto de nele descobrirem sugestões do método científico moderno).” (BERLIN, Isaiah. *A originalidade de Maquiavel*. In: ESTUDOS sobre a humanidade: uma antologia de ensaios. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p. 299-348, p. 303).

²¹² De acordo com Gilbert, “[o] sentimento de superioridade de Guicciardini reduziu o peso de suas profissões de fé republicanas. [...] Guicciardini tinha o orgulho familiar de um aristocrata florentino.” (GILBERT, Felix. **Machiavelli and Guicciardini: politics and history in sixteenth century Florence**. New York: Norton, 1984. p. 278).

²¹³ No original: “[...] e come altrimenti potersi, in tanta fragilità degli uomini, in tanti incitamenti che aveva la vita nostra al male, stare securi, se chi aveva somma licenza sapesse non avere mai a rendere conto di si medesimo?” (GUICCIARDINI, Francesco. **Storia d'Italia**. E-text, 2018. Lib. 9. Cap. 18. 50/50).

²¹⁴ No original: “[...] obligato a mettergli insieme co' danari propri, i quali gli avessino a essere o restituiti o accettati ne' conti suoi [...]” (*Ibid.*, Lib. 17. Cap. 17. 35/35).

de coisa alguma [...] e assim ordenando se daria a ele um olho que vigiasse continuamente as coisas públicas [...]”²¹⁵.

Também nos seus *Ricordi* há menção indireta à responsabilidade (que deixa de ser implementada) na reflexão feita acerca da leniência com os insurretos em Florença: “[P]or causa da inépcia dos homens, quando alguém fez com violência um escândalo público, não se procurou puni-lo, e sim procurou-se deliberadamente mantê-lo impune, desde que depusesse as armas e não cometesse mais erros [...]”²¹⁶.

Sucessor de Maquiavel na Secretaria do Conselho dos Dez em Florença, Donato Giannotti foi um pensador político cuja obra prepara a transição entre a Renascença e a Idade Moderna. Em *República Florentina*, Giannotti, ademais de comparar a organização política de Florença com a de Veneza, principalmente, e de investigar as causas dos malogros das experiências republicanas anteriores, avança em questões afetas à responsabilidade dos governantes.

Em relação ao mais alto magistrado florentino (o *Gonfaloniere*), cargo que defendia devesse ser de investidura perpétua (desbordando de um dos atributos republicanos, que é a periodicidade dos mandatos), Giannotti observa que ele, mesmo assim, “[...] não poderá jamais conquistar alguma autoridade tirânica [...]”²¹⁷.

Exemplifica com o ocorrido em Veneza, onde, quando um *doge* (Marino Falieri) tentou fazê-lo, “[...] foi reprimido e punido no meio da tentativa [...]”²¹⁸, advertindo que, quem assim age, “[...] perde a um só tempo o principado e a vida.”²¹⁹ E conclui dizendo que a arquitetura institucional de Florença faz com que seu mandatário, “[...] sendo submetido por todas as partes às normas da república, é

²¹⁵ Em tradução livre. No original, em italiano antigo: “[...] limitargli la autorità, con fare che per sé solo non possa disporre di cosa alcuna [...] ed ordinando così se ne caverebbe el bene di avere uno occhio che vigilassi continuamente le cose publiche [...]” (GUICCIARDINI, Francesco. **Considerazioni intorno ai Discorsi del Machiavelli sopra la prima deca di Tito Livio**. Great Britain: Amazon, [201-?]. s/n). Necessidade de limitação, para que a tirania não se estabelecesse, que já fora apontada por Savonarola, durante a breve república que comandou em Florença: “Il consiglio grande [...] è il signore della città; [...] è necessario [...] stabilirlo com debiti modi, e fortissime leggi, acciocché non li possa essere tolto lo stato.” (SAVONAROLA, Girolamo. **Trattato sul governo di Firenze**. Great Britain: Amazon, [201-?]. p. 40). Em tradução livre: “O grande conselho [...] é o senhor da cidade; [...] é necessário [...] estabelecê-lo com os devidos recursos, e leis muito fortes, de modo que o estado não possa ser tirado dele.”

²¹⁶ GUICCIARDINI, Francesco. **Reflexões**. São Paulo: Hucitec, 1995. p. 127.

²¹⁷ No original: “[...] potrà mai acquistare alcuna tirannica autorità [...]” (GIANNOTTI, Donato. **Republica Fiorentina**. Gêneze: Librairie Droz, 2020. E-book. 39/89).

²¹⁸ No original: “[...] fu oppresso et punito nel mezzo del condurre ad effetto i suoi pensieri.” (*Ibid.*).

²¹⁹ No original: “[...] perde insieme il principato et la vita.” (*Ibid.*).

constrangido a ser bom, e sendo bom, é forçoso que só produza bons resultados [...]”²²⁰.

1.2.1.3 Moderna e contemporânea

Sob este título, apesar das idiossincrasias que os diferenciam, são estudados os ideários republicanos que giram em torno das revoluções liberais dos séculos XVII e XVIII, a última das quais demarca uma transição de Eras.

Após o profícuo período, em termos de pensamento republicano, entre o humanismo cívico do final do século XIV, e a expansão do absolutismo, consolidada em meados do século XVI, mitigou-se o debate sobre o republicanismo, até os anos que antecederam as revoluções liberais, surgidas como reação ao despotismo.

Como marcos²²¹ desse período têm-se as revoluções inglesa, americana e francesa²²², o que conduz ao estudo prioritário de seus inspiradores, sem desconhecer a importância de doutrinadores, deles contemporâneos²²³, não circunscritos às escolas desses países²²⁴.

²²⁰ No original: “[...] essendo legate da ogni parte dalla ordinazione della republica, è costretto a essere buono, et essendo buono, è forza che non produca se non buoni effetti [...]” (*Ibid.*, p. 43).

²²¹ Respectivamente, os anos de 1688, 1776 e 1789.

²²² Claude Nicolet, historiador francês, empreendeu consistente análise acerca da evolução da ideia de república desde a Revolução de 1789 naquele país. Nela, defende a “republicanização” das práticas, mais do que das estruturas estatais, “matéria na qual, os costumes importam talvez mais que as leis.”, a corroborar a transcendência do princípio republicano aqui defendida. No original: “en la matière, les moeurs important peut-être plus que les lois.” (NICOLET, Claude. **L’idée républicaine en France (1789-1924): essai d’histoire critique**. Paris: Gallimard, 1994).

²²³ Exemplo marcante é o de Spinoza, que mereceria análise em tópico específico. *Tratado político*, obnubilado, talvez, pela magistral *Ética*, contém valiosos contributos para a teoria republicana, também conectados com a responsabilidade no exercício do poder. No modelo de república aristocrática que concebe, Spinoza constata que, estando o poder concentrado no conselho de patrícios, as leis “[...] são facilmente infringidas, quando os seus garantes são aqueles mesmos que podem pecar e os únicos que devem extrair a lição do suplício e punir por esse motivo os colegas [...]”. Para evitar a impunidade, projeta outro conselho, com menos integrantes (aos quais denomina de síndicos), a fim de “[...] vigiar para que os direitos do estado, respeitantes aos seus funcionários e aos conselhos, se conservem inviolados e que, por isso, tenham o poder de chamar a julgamento e condenar, segundo os direitos constituídos, qualquer funcionário que seja delinquente [...]” (SPINOSA, Baruch de. **Tratado político**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2017. p. 98-99).

²²⁴ No que viria a ser a Alemanha, por exemplo, o calvinista Johannes Althusius, mais conhecido como um profederalista, discorrendo no início do século XVII sobre a comunidade (*respublica*), conceito que contrapõe ao de reino (*regnum*), na dicotomia que estabelece para as associações públicas, enfatiza, na sua concepção política do Estado, a responsabilidade do mandatário: “[...] se o magistrado supremo não honra a palavra empenhada e fracassa na administração do reino de acordo com o prometido, então o reino, ou os éforos e os líderes em seu nome, é o promotor da punição para tal violação e quebra de confiança. É, assim, permitido que o povo cancele ou anule a

1.2.1.3.1 A doutrina Whig

Dentre os teóricos do republicanismo inglês, Marchamont Nedham – jornalista e importante personagem da Guerra Civil de seu país –, ao enumerar as razões pelas quais a república (*commonwealth*) seria o regime mais adequado para um estado livre, aborda a questão da responsabilidade²²⁵, dizendo que “[...] todos os Poderes são responsabilizáveis por infrações no exercício do Governo [...]”²²⁶.

Vai além, afirmando que “[...] o segredo da liberdade [é] que todos os magistrados e funcionários públicos sejam mantidos em um estado responsabilizável, passível de prestar contas de seus comportamentos e ações [...]”.

227

Algernon Sidney resume numa oração o fundamento de uma república: “a Lei que dá o poder, regula-o”²²⁸. E, ainda que sem falar em repúblicas²²⁹, senão em monarquias moderadas, reconhece a responsabilidade daquele rei que coloca seu próprio interesse acima do popular, o qual, assim agindo, “[...] afasta-se da finalidade de sua instituição.”²³⁰, consignando que “[...] todas as nações que têm vivido em

forma anterior de política e comunidade, e constitua uma nova.” (ALTHUSIUS, Johannes. **Política**. Rio de Janeiro: Topbooks, 2003. p. 268).

²²⁵ Exemplificando com os regimes de Atenas, Esparta, Florença, Holanda e Suíça, nos quais identifica a característica comum da sujeição dos governantes a assembleias e conselhos. (NEDHAM, Marchamont. **The excellencie of a free-state: or, the right constitution of a commonwealth**. Indianapolis: Liberty Fund, 2011. p. 56-57).

²²⁶ No original: “[...] all Powers are accountable for misdemeanors in Government [...]” (*Ibid.*, p. 44).

²²⁷ *Ibid.*, p. 100. No original: “[...] the secret of Liberty [is] that all Magistrates, and public Officers, be kept in an accountable state, liable to render an account of their Behaviour and Actions [...]”.

²²⁸ Em tradução livre. SYDNEY, Algernon. **Discourses concerning government**. Indianapolis: Liberty Fund, 1996. p. 225. No original: “The law that gives the power; regulates it.”.

²²⁹ Como bem observa Worden: “Os princípios de representação popular e soberania, que a *Commonwealth* havia apoiado na teoria e na prática se opôs, não coincidiam em todos os aspectos com o republicanismo. No século XVII, geralmente, esses princípios não eram usados para solicitar a abolição da monarquia, mas simplesmente sua responsabilidade para com os súditos. No entanto, qualquer versão do republicanismo implica necessariamente alguma relação sã e direta entre governantes e governados.”. Na tradução em italiano: “I principi di rappresentanza e di sovranità popolare, che il Commonwealth aveva in teoria sostenuto e in pratica aversato, non coincidevano in tutto e per tutto con il repubblicanesimo. Nel Seicento, di solito, tali principi non venivano usati per richiedere l’abolizione della monarchia, ma semplicemente la sua responsabilità di fronte ai sudditi. Eppure, ogni versione di repubblicanesimo implica necessariamente una qualche relazione sana e diretta fra governanti e governati.” (WORDEN, Blair. *Le idee repubblicane e la Rivoluzione inglese*. In: VIROLI, Maurizio (a cura di). **Libertà politica e virtù civile: significati e percorsi del repubblicanesimo classico**. Torino: Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, 2004. p. 118).

²³⁰ Em tradução livre. No original: “[...] departs from the end of his institutions.”. *Ibid.*, p. 301.

liberdade, de uma forma ou de outra se esforçaram para [...] restringir os vícios de seus magistrados supremos.”²³¹.

Mais importante, porém, é o que diz, ao discorrer acerca do alegado poder de o rei convocar e dissolver o parlamento: “[...] o rei não pode ter tal poder [...] exceto se lhe for delegado; e quem quer que o receba, é responsável perante quem o deu.”²³²

Trenchard e Gordon, em uma de suas *Cato's letters*, na qual procuravam se diferenciar do republicano Sidney, louvaram a coroa britânica: “[...] nossa própria constituição, que é a melhor república no mundo, com um príncipe à sua frente: nosso governo é mais próximo de uma república do que de uma monarquia absoluta.”²³³

John Milton, talvez de ainda maior fama na literatura²³⁴, deixou também importantíssimas obras políticas, nas quais assenta sua doutrina, posta em prática durante a breve república inglesa²³⁵, com base na responsabilidade do governante.

Afirma, por exemplo, que “[c]aso possam [os reis] se recusar a prestar contas de seus atos, serão vãos todos os pactos celebrados com eles [...]”²³⁶, e como “[...] a autoridade do rei [...] provém [...] do povo [...] então o povo poderá [...] elegê-lo ou rejeitá-lo, mantê-lo ou o depor [...]”²³⁷, concluindo, adiante, que “[...] sua realeza [deriva] unicamente do povo, perante quem estão obrigados a prestar contas.”²³⁸.

A mais emblemática obra, no entanto, da retomada do republicanismo nas ilhas britânicas, foi a do inglês James Harrington. Emulando um Estado que, de forma cristalina, representa seu próprio país, ele reaviva em *Oceana* os valores

²³¹ Em tradução livre. No original: “[...] all nations who have acted freely, have some way or other endeavoured to [...] restrain the vices of their supreme magistrates [...]”. *Ibid.*

²³² Em tradução livre. No original: “[...] the king can have no such power [...] but a delegated power; and whoever receives it, is accountable to those that gave it [...]”. *Ibid.*, p. 529.

²³³ Em tradução livre. No original: “our own constitution, which is the best republick in the world, with a prince at the head of it: That our Government is [...] nearer [...] to a commonwealth [...] than it is to absolute monarchy.” (TRENCHARD, John; GORDON, Thomas (1720-23). **Cato's Letters: or, essays on liberty, civil and religious, and other important subjects**. Annotated by Ronald Hamowy. Indianapolis: Liberty Fund, 1995. Four volumes in two. p. 262).

²³⁴ Autor, dentre tantas obras, do poema épico *Paraíso Perdido* (*Paradise Lost*), publicado em 1667.

²³⁵ De 1649, após a execução de Carlos I, a 1658, com a restauração monárquica.

²³⁶ MILTON, John. **Escritos políticos**. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 17.

²³⁷ *Ibid.*, p. 19.

²³⁸ *Ibid.*, p. 125.

republicanos, tangenciando, em determinadas passagens, a noção de responsabilidade. É o que faz ao descrever as atribuições de oficiais da república:

Esta lista, sendo o *primum mobile*, ou primeiro motor da comunidade, deve ser registrada em um livro diligentemente mantido e preservado pelos supervisores, que são responsáveis nos seus postos, por esses e outros deveres a serem doravante mencionados, perante os censores da tribo; e a congregação deve observar a presente ordem, uma vez que eles vão responder o contrário ao filarco, ou prerrogativa de tropa da tribo, que, em caso de fracasso na totalidade ou em qualquer parte do mesmo, tem poder para multá-los todos ou qualquer um deles discricionariamente, mas mediante recurso para o Parlamento.²³⁹

Noutra passagem, Harrington explica que, havendo um “poder de uma magistratura não responsabilizável perante o povo”²⁴⁰, de quem foi recebido, surge o risco de tornar-se esse de uso privado, pelo que a comunidade perde sua liberdade.

Embora personifique a doutrina liberal, John Locke oferece lições conectadas ao republicanismo²⁴¹, destacando-se, já na *Carta sobre a tolerância*, aquelas referentes à responsabilidade: “Cada um deve ser responsabilizado por suas ações, e ninguém pode ser colocado sob suspeita ou ódio pela falta de outrem.”²⁴².

Mais especificamente, no Segundo Tratado, a forma de concretizar a responsabilidade no plano da relação entre poderes é definida por Locke: “O poder executivo [...] excepto nas mãos de uma pessoa que detenha já uma parte do poder

²³⁹ Em tradução livre. No original: “This list, being the *primum mobile*, or first mover of the commonwealth, is to be registered in a book diligently kept and preserved by the overseers, who are responsible in their places, for these and other duties to be hereafter mentioned, to the censors of the tribe; and the congregation is to observe the present order, as they will answer the contrary to the phylarch, or prerogative troop of the tribe, which, in case of failure in the whole or any part of it, have power to fine them or any of them at discretion, but under an appeal to the Parliament.” (HARRINGTON, James. **The Commonwealth of Oceana**. USA: Hardpress, 2013).

²⁴⁰ No original: “[...] the power of a magistracy not accountable to the people, from whom it was received, becoming of private use, the commonwealth loses her liberty wherefore the right of supreme judicature in the people [...] is confirmed by the constant practice of all commonwealths [...]” (Ibid.).

²⁴¹ Como observa Quentin Skinner, que preferia a denominação “neorromana” (e não “republicana”) para a teoria da liberdade como não-dominação, Locke é um dos autores “[...] que teriam ficado horrorizados sendo descritos como republicanos [...]”. No original: “[...] would have been horrified to be described as republicans.” (SKINNER, Quentin. *Freedom as the absence of arbitrary power*. In: LABORDE, Cecile; MAYNOR, John (ed.). **Republicanism and Political Theory**. Oxford: Blackwell, 2008. p. 84).

²⁴² LOCKE, John. **Carta sobre a tolerância**. São Paulo: Hedra, 2007. p. 91.

legislativo, é claramente subordinado a este último, e é responsável perante ele [...]”²⁴³.

Adiante, explicita o dever de prestar contas do governante, que é “[...] sujeito a um poder legislativo superior ao qual tenha de se subordinar e perante o qual tenha de prestar contas [...]”²⁴⁴.

Locke conclui o Segundo Tratado falando da dissolução do governo, deixando clara a prevalência do povo sobre o príncipe, e a responsabilidade deste quando da quebra da fidúcia daquele recebida:

[...] tratando-se de casos em que o príncipe goza da confiança que foi depositada em si e está dispensado das regras legais comuns, mas em que alguns homens se consideram lesados e pensam que o príncipe age de forma contrária ao mandato fiduciário que recebeu, ou que o excedeu, quem julgará melhor do que o conjunto do povo [...] o alcance que este atribui a esse mandato? Mas se o príncipe, ou seja, quem for que estiver na administração, recusar esse modo de resolução do litígio, então não resta outro recurso senão o apelo ao céu; o uso da força [...]”²⁴⁵

Autor contemporâneo dos republicanos ingleses, Thomas Hobbes tem sua figura associada, mais do que à monarquia, ao poder absoluto do Estado. Conquanto dissociado do elenco de autores republicanos, Hobbes, como destaca Paul Rahe, não apenas deu suporte eventual a ideias republicanas quando já em idade provectora, como foi, na juventude, delas, um defensor: “[...] pode-se ver que ele tinha muito em comum com John Milton, Marchamont Nedham e seus amigos e, em alguns aspectos importantes, até o fim de sua vida, ele continuou a ter opiniões muito próximas às deles [...]”²⁴⁶.

E em sua doutrina, que teve um largo espectro de variação²⁴⁷, identifica-se, ainda que não no proscênio, a presença da responsabilidade: “[...] os governantes

²⁴³ LOCKE, John. Segundo Tratado. In: LOCKE, John. **Dois tratados do governo civil**. Lisboa: Edições 70, 2012. p. 229-393, p. 333.

²⁴⁴ *Ibid.*, p. 334.

²⁴⁵ *Ibid.*, p. 393.

²⁴⁶ RAHE, Paul A. **Against throne and altar: Machiavelli and political theory under the English Republic**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2009. p. 272. No original: “[...] one can see that he had a great deal in common with John Milton, Marchamont Nedham, and their friends, and in some important regards to the very end of his life he continued to hold opinions closely akin to theirs [...]”.

²⁴⁷ Especialmente sobre a liberdade.

estão obrigados, por seu poder, a prevenir os males de que suspeitem, para evitar que, porventura, eles possam ocorrer devido à negligência.”²⁴⁸

Mesmo no Leviatã, no qual a República (*commonwealth*) é tomada como o Estado (*state*) em si, e não como forma de governo ou, menos ainda, um embrião de princípio republicano, Hobbes delineia, nos sistemas subordinados ao Soberano, a responsabilidade, associada a decisões tomadas por representantes do povo em face dos cidadãos:

[N]os corpos políticos subordinados e sujeitos ao Poder Soberano, torna-se [...], além de legítimo, útil que um indivíduo proteste abertamente contra os decretos da Assembleia Representativa, [...] [c]aso contrário, esse indivíduo poderia ser obrigado a pagar dívidas contraídas ou tornar-se responsável por crimes cometidos por outrem.²⁴⁹

1.2.1.3.2 Em Rousseau

Jean-Jacques Rousseau é, sabidamente, um dos autores fundamentais no republicanismo e na teoria da democracia. De regra, e a partir do que, de forma expressa, lê-se em sua obra²⁵⁰, é visto como contraposto, em alguma medida, a Montesquieu, um autor cuja vinculação à tradição republicana²⁵¹ é questionada²⁵²,

²⁴⁸ HOBBS, Thomas. **Do cidadão**. São Paulo: Edipro, 2016. p. 171.

²⁴⁹ HOBBS, Thomas. **Leviatã: ou a matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. São Paulo: Ícone, 2008. p. 167.

²⁵⁰ Como, por exemplo, ao discorrer sobre o direito político: “O único moderno em posição de criar essa grande e inútil ciência teria sido o ilustre Montesquieu. Mas ele teve o cuidado de não lidar com os princípios do direito político; ele se contentou em lidar com a lei positiva dos governos estabelecidos; e nada no mundo é mais diferente do que esses dois estudos.”. No original: “Le seul moderne en état de créer cette grande et inutile science eût été l'illustre Montesquieu. Mais il n'eut garde de traiter des principes du droit politique; il se contenta de traiter du droit positif des gouvernements établis; et rien au monde n'est plus différent que ces deux études.” (ROUSSEAU, J. J. Émile ou De l'éducation. In: OEUVRES complètes. Arvensa, 2013. E-book. p. 10-35).

²⁵¹ Conforme Geuna: “[...] Montesquieu, que, se não pode ser tido por um pensador 'formellement républicain', deve, no entanto, ser considerado um meio fundamental de transmissão das ideias republicanas à segunda metade do século XVIII.”. No original: “[...] Montesquieu, che se non può essere ritenuto un pensatore 'formellement républicain', deve però essere considerato un tramite fondamentale della trasmissione delle idee repubblicane al secondo Settecento.” (GEUNA, Marco. La tradizione repubblicana e i suoi interpreti: famiglie teoriche e discontinuità concettuali. **Filosofia Política**, Bologna, n. 1, p. 101-132, 1998. Disponível em: https://www.academia.edu/24971790/La_tradizione_repubblicana_e_i_suoi_interpreti_famiglie_teori_che_e_discontinuit%C3%A0_concettuali_1998?email_work_card=title. Acesso em: 6 jan. 2021. p. 118).

²⁵² Interessante expressão utiliza Gabriella Silvestrini ao se referir a Montesquieu, atribuindo-lhe (assim como a Hobbes e Locke), um “republicanismo subterrâneo ou ambíguo”. (SILVESTRINI,

mas que legou ideias que podem ter influenciado o Genebrino mais do que este admitia²⁵³.

Extrapolam a ciência política e o direito algumas sentenças de Montesquieu, que se tornaram quase que adágios populares. “Le pouvoir arrête le pouvoir”²⁵⁴; “tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser”²⁵⁵ são as mais conhecidas, como famosa é a concepção da tripartição dos poderes, a ele atribuída²⁵⁶.

Mas é a definição das espécies de governo, também trinária – republicana, monárquica e despótica –, que ora convém destacar, especialmente a primeira, aquela “na qual o povo como um todo, ou somente uma parte do povo, detém o poder soberano”²⁵⁷.

Por fim, e mais importante para este estudo, destaca-se a visão de Montesquieu acerca da responsabilidade dos governantes, em relação à qual se manteve fiel à inviolabilidade do monarca²⁵⁸, porém admitindo a responsabilização dos ministros: “[C]omo aquele que executa não pode executar mal sem ter como ministros maus conselheiros, e que odeiam a lei, [...] estes podem ser investigados e punidos.”²⁵⁹.

Rousseau, já no “Discurso” (sobre a desigualdade), identificando dentre suas causas a organização política dos estados, caracteriza “[...] o estabelecimento de um corpo político como um verdadeiro contrato entre o povo e os chefes que escolhe, pelo qual as duas partes se obrigam à observância das leis nele estipuladas [...]”²⁶⁰, frisando serem essas “[...] leis fundamentais que obrigam todos os membros do

Gabriella. **Il concetto di “governo della legge” nella tradizione repubblicana**. Disponível em: https://www.academia.edu/6159583/Il_concetto_di_governo_della_legge_nella_tradizione_repubblicana?email_work_card=thumbnail. Acesso em: 10 jan. 2021.

²⁵³ Cf. MOSCATELI, Renato. **Rousseau frente ao legado de Montesquieu: imaginação histórica e teorização política**. Tese (doutorado) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2009.

²⁵⁴ MONTESQUIEU. **De l’esprit des lois**. Paris: Gallimard, 2015. v. 1, p. 326.

²⁵⁵ *Ibid.*

²⁵⁶ Ainda que não seja exatamente essa a proposição, pois desenha a divisão do poder – que é uno – em legislativo e executivo, este subdividido em funções executivas, em sentido estrito, e “de julgar”, à qual, alhures, nega o atributo de poder (que seria o judiciário).

²⁵⁷ *Ibid.*, p. 97.

²⁵⁸ Que, caso afastada, faria do Estado uma república não livre (pelo risco da tirania legislativa), e não uma monarquia.

²⁵⁹ *Ibid.*, p. 337. Em tradução livre. No original: “[C]omme celui qui exécute ne peut exécuter mal sans avoir des conseillers méchants et qui haïssent les lois comme ministres, [...] ceux-ci peuvent être recherchés et punis.”.

²⁶⁰ ROUSSEAU, J. J. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. Porto Alegre: L&PM, 2008. p. 104.

Estado sem exceção, uma delas regulando a escolha e o poder dos magistrados encarregados de zelar pela execução das outras.”²⁶¹

E avança, relacionando essa vinculação à lei com a responsabilidade²⁶², dela decorrente, pelo exercício da função pública: “O magistrado, por sua vez, obriga-se a só usar o poder que lhe é confiado segundo a intenção dos constituintes, a manter cada um no gozo do que lhe pertence e a colocar sempre a utilidade pública acima do seu próprio interesse.”²⁶³

Alguns anos após, em “O contrato social”, analisando a Roma de Cícero, Rousseau observa que, ao contrário de períodos anteriores, em que a utilização da ditadura fora excessiva, banalizando-a, em fins da República se tornou mais rara, mesmo quando, no seu entender, fosse indicada.

Exemplifica com a reação aos ataques de Catilina à República, quando, em vez de dar a Cícero poder ditatorial²⁶⁴, o Senado o manteve no Consulado com os mesmos instrumentos – limitado, portanto, pelas leis ordinárias, mesmo naqueles tempos excepcionais.

Resultou daí – e eis a conexão com a responsabilidade republicana – que Cícero “[...] foi obrigado a ultrapassar esse poder em um ponto capital; [...] e posteriormente lhe pediram contas do sangue de cidadãos derramado contra as leis²⁶⁵ – censura que não teria sido feita a um ditador.”²⁶⁶

²⁶¹ *Ibid.*

²⁶² Que leva ao paroxismo no exemplo que dá sobre a responsabilidade do governante na China: “[...] cada mandarim responde com sua cabeça por todo mal que ocorre na sua jurisdição.” (ROUSSEAU, J. J. **Discurso sobre a economia política**. Petrópolis: Vozes, 2017. p. 21).

²⁶³ ROUSSEAU, J. J. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. Porto Alegre: L&PM, 2008. p. 104.

²⁶⁴ ROULAND identifica na quebra da tradição de rotatividade anual dos comandantes-em-chefe das tropas romanas, com o Senado prolongando os mandatos de Cipião na Segunda Guerra Púnica, o perigo de golpe militar, que “[...] se manifestará no século seguinte, quando os grandes generais ‘putschistas’ disputarão o poder, pisoteando alegremente o cadáver da República.” (ROULAND, Norbert. **Roma, democracia impossível?: os agentes do poder na urbe romana**. Brasília: Universidade de Brasília, 1997. p. 105).

²⁶⁵ Salústio narra o dilema vivido por Cícero: “[...] feliz pela conjura desvelada, e por ter a cidade escapado de tão grave perigo; duvidoso e pensativo, por não saber o que fazer com tantos cidadãos colhidos em tão horrível delito; que, se fosse severamente punido, um grande ônus para ele implicaria; e, deixado sem punição, a República arruinaria.”. Na edição em italiano: “[...] lieto per la manifestata congiura, e la città da sì grave pericolo scampata; dubbio e pensoso, per non saper che si fare di tanti cittadini colti in così orribil delitto; che severamente punito, di gran carico a lui riuscirebbe; ed impunito, la Repubblica manderebbe in rovina.” (SALLUSTIO. *La congiura di Catilina*. In: **La congiura di Catilina. La guerra di Giugurta**. Canadá: Kobo, 2018. E-book. 22/36).

²⁶⁶ ROUSSEAU, J. J. **Do Contrato Social: ou princípios do direito político**. São Paulo: Penguin Companhia, 2011. p. 184.

Ao analisar a formação das leis, antes mesmo de definir a figura do legislador, no primado²⁶⁷ delas o Genebrino encontra o fundamento da república²⁶⁸, *verbis*:

Vê-se também que, como a lei reúne a universalidade da vontade e a universalidade do objeto, o que um homem, qualquer que seja, ordena por conta própria não é uma lei, mas sim um decreto, nem um ato de soberania, mas sim de magistratura. Chamo, pois, de República, todo Estado regido por leis, sob qualquer forma que seja de administração, porque então somente o interesse público governa, e a coisa pública é uma realidade. Todo governo legítimo é republicano [...].²⁶⁹

Vai além, Rousseau – e a assertiva que faz serve de esteio à tese aqui defendida, de que a noção de república transcende a de forma de governo²⁷⁰ –, ao dizer, em nota ao trecho acima:

Entendo por essa palavra [república] não apenas uma aristocracia ou uma democracia [aqui elencando, sim, formas de governo], mas em geral todo governo guiado pela vontade geral, que é a lei. Para ser legítimo, o governo não deve se confundir com o soberano, mas ser seu ministro: então a própria monarquia é república.²⁷¹

²⁶⁷ Ao lado, evidentemente, da virtude cívica, essencial no pensamento de Rousseau e, por conseguinte, no republicanismo francês, no qual, como aponta Bignotto, “[...] o indivíduo e o cidadão não existem de forma isolada na sociedade e participam da vida da cidade [...] como um instrumento fundamental para deter ou ao menos frear a decadência natural das formas políticas [...] [e a] corrupção de suas instituições.” (BIGNOTTO, Newton. **As aventuras da virtude**: as ideias republicanas na França do século XVIII. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. p. 206).

²⁶⁸ Autor fundamental do republicanismo, especialmente na sua vertente popular, Rousseau tem sua essencialidade reconhecida pelo jurista e sociólogo argentino Roberto Gargarella, que, em crítica que faz à proposta de Pettit em matéria criminal, considera-a incompatível com as ideias do suíço, a ponto de dizer que “[...] é problemático dar o nome de ‘republicana’ a uma visão política que não é capaz de acomodar apropriadamente as principais visões políticas de Rousseau [...]” (GARGARELLA, Roberto. *Tough on punishment: criminal justice, deliberation, and legal alienation*. In: BESSON, Samantha; MARTÍ, José Luis (ed.). **Legal republicanism**: national and international perspectives. Oxford: Oxford University Press, 2009. p. 167-184, p. 178). No original: “[...] is problematic to give the name ‘republican’ to a political view that is not able to properly accommodate Rousseau’s main political views [...]”.

²⁶⁹ *Ibid.*, p. 90.

²⁷⁰ O que também se percebem em Saint-Just, que define o governo misto francês pós-Revolução, dizendo que “[...] a democracia constitui, a aristocracia faz as leis, a monarquia governa [...]”, sendo que o “[...] o próprio príncipe é intermediário; recebe as leis do corpo legislativo e lhe presta contas da execução [...]” (SAINT-JUST, Louis Antoine Léon. **O espírito da revolução**. São Paulo: Unesp, 1989. p. 46). Evidencia, assim, o caráter já consideravelmente republicano daquela efêmera monarquia com poder limitado.

²⁷¹ *Ibid.*

A hipótese contrária – a do monarca, ainda que escolhido por eleição, não se submeter às leis²⁷² – é figurada por Rousseau nas *Considerações sobre o governo da Polônia*, uma de suas últimas grandes obras, propondo solução, que admite utópica para uma situação que sabe comum:

[...] o rei, uma vez eleito, não vendo mais do que as leis acima dele, não tem freio algum que o contenha [...] Não vejo para isto senão um remédio, ao qual nem mesmo se deve pensar: seria que a coroa fosse de alguma maneira amovível e que ao término de certos períodos os reis tivessem necessidade de ser confirmados [...] este expediente não é proponível: mantendo o trono e o Estado numa agitação contínua, não deixaria a administração em uma disposição suficientemente sólida para poder aplicar-se única e utilmente ao bem público.²⁷³

Por fim, buscando inspiração na Antiguidade, Rousseau propõe a adoção de um expediente insólito – que se poderia cognominar de transcendental – para lograr a submissão dos reis à lei:

[...] Falo do julgamento dos reis do Egito depois de sua morte e da sentença pela qual a sepultura e as honrarias reais lhes eram concedidas ou recusadas, conforme tivessem bem ou mal governado [...] a ideia de restabelecer este uso para os reis da Polônia [...] gostaria de tentar fazê-la adotar [...] vê-se que [...] não é possível que a integridade de um juízo inevitável não se imponha ao rei e não coloque às suas paixões um freio [...] sobretudo quando a ele se juntar o interesse de seus filhos, cuja sorte será decidida pela sentença promulgada quanto à memória do pai.²⁷⁴

Embora fosse um crítico de Rousseau, e da república nos moldes da vertente jacobina, o pensador liberal suíço-francês Benjamin Constant influenciou o republicanismo, especialmente através de sua concepção de liberdade, diferenciando a que denominou de liberdade dos antigos, centrada na participação²⁷⁵ política, da dos modernos, com foco nas liberdades individuais²⁷⁶. Advertia²⁷⁷ ele:

²⁷² Condição necessária para um estado livre, como ensina Skinner: “É possível, pelo menos em princípio, que um monarca seja o governante de um estado livre”. No original: “It is possible, at least in principle, for a monarch to be the ruler of a free state.” (SKINNER, Quentin. **Liberty before liberalism**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2012. p. 54).

²⁷³ ROUSSEAU, J. J. **Considerações sobre o governo da Polônia e sua reforma projetada**. São Paulo: Brasiliense, 1982. p. 103.

²⁷⁴ *Ibid.*, p. 104.

²⁷⁵ Ainda assim, analisando a redução da participação do indivíduo na Atenas de Péricles, Maffesoli detecta que é “[...] quando se sente, progressivamente, despojado de seu poder sobre a vida

O perigo da liberdade antiga estava em que, atentos unicamente à necessidade de garantir a participação no poder social, os homens não se preocupassem com os direitos e garantias individuais. O perigo da liberdade moderna está em que, absorvidos pelo gozo da independência privada e na busca de interesses particulares, renunciemos demasiado facilmente a nosso direito de participar do poder político.²⁷⁸

Importa mais destacar, em face do liame com a responsabilidade republicana aqui perseguida, o que Constant postula a respeito da representação e de seu controle²⁷⁹: “[...] os povos [...] devem exercer uma vigilância [...] sobre seus representantes e reservar-se o direito de [...] afastá-los, caso tenham traído suas promessas, assim como o de revogar os poderes dos quais eles tenham eventualmente abusado.”²⁸⁰

pública que o cidadão se entrega aos especialistas eleitos ou autodesignados [...] [e] a vida pública torna-se uma entidade abstrata, negócio *dos outros*, *negócio alheio* do qual não há razão para se ocupar.” (MAFFESOLI, Michel. **A transfiguração do político**: a tribalização do mundo. 4. ed. Porto Alegre: Sulina, 2011. p. 47, itálicos no original).

²⁷⁶ Dicotomia que Berlin desenvolve em termos de liberdade negativa (equivalente à “dos modernos” de Constant) e positiva (à “dos antigos”), afirmando que é essa, “[...] a concepção ‘positiva’ de liberdade, não a libertação de, mas a libertação para – levar uma forma prescrita de vida –, que os adeptos da liberdade ‘negativa’ consideram, em certas ocasiões, nada mais do que um disfarce capcioso para uma tirania brutal.” (BERLIN, *op. cit.*, p. 236). Os autores neorrepúblicanos – Pettit, especialmente, como já referido –, vão além da visão liberal dessa liberdade negativa (como não interferência), adotando a compreensão de que a liberdade exige a não dominação.

²⁷⁷ Identificando perigo similar ao que Sandel detectaria à época da retomada do republicanismo, mais de um século e meio após: “In our public life, we are more entangled, but less attached, [...] less liberated than disempowered, tangled in a network of obligations and involvements unassociated with any act of will, and yet unmediated by those common identifications or expansive self-definitions that would make them tolerable.” (SANDEL, Michael. *The procedural republic and the unencumbered self*. **Political Theory**, Charlottesville, v. 12, n. 1, p. 81-96. 1984, Disponível em: <http://fs2.american.edu/dfagel/www/philosophers/sandel/proceduralrepublicandtheunencumberedsel f.pdf>. Acesso em: 1 abr. 2019. p. 94). Em tradução livre: “Em nossa vida pública, estamos mais emaranhados, mas menos conectados, [...] menos liberados do que desempoderados, emaranhados em uma rede de obrigações e envolvimento não associados a qualquer ato de vontade, e ainda assim não mediados por essas identificações comuns ou auto-definições expansivas que os tornariam toleráveis.”

²⁷⁸ CONSTANT, Benjamin. Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos. **Revista Filosofia Política**, Porto Alegre, n. 2, p. 9-25, 1985. Disponível em: <http://caosmose.net/candido/unisinos/textos/benjamin.pdf>. Acesso em: 10 maio 2019. p. 6.

²⁷⁹ O que Pitkin viria a dizer sobre a responsabilidade política decorrente da representação: “Nós mostramos que um governo é representativo não pela demonstração de seu controle sobre seus sujeitos, mas o reverso, demonstrando que seus sujeitos têm controle sobre o que ele faz.” Em tradução livre; no original: “[W]e show a Government to be representative not by demonstrating its control over its subjects but just the reverse, by demonstrating that its subjects have control over what it does.” (PITKIN, Hanna Fenichel. **The concept of representation**. Berkeley: University of California Press, 1972. p. 232).

²⁸⁰ *Ibid.*

Pouco conhecido fora da França, o filósofo e político Jules Barni, que escreveu contra o bonapartismo e participou da Terceira República, produziu sentença lapidar sobre a responsabilidade na república:

É da natureza do Governo republicano que nele não só tudo se passe à luz do dia, e tudo possa ser controlado e discutido, mas que nenhum dos cidadãos que exercem funções públicas escape à responsabilidade dos seus atos. [...] Todo cidadão deve ter o direito de levar aos tribunais todo agente da autoridade que use de seu poder para atentar contra a liberdade que seu poder é destinado a proteger [...]²⁸¹

A república é definida pelo filósofo de Königsberg como “[...] a única constituição que é conforme ao direito, [...] um sistema representativo do povo, para em nome dessa e pela união de todos os cidadãos cuidar de seus direitos por meio de seus representantes [...]”²⁸².

Na sua visão cosmopolita, Kant idealiza uma república universal baseada na virtude e na ideia de dever:

[...] como o bem moral supremo não se realiza pelo esforço de uma pessoa em particular, em vista de atingir sua própria perfeição moral, mas ao contrário exige a união numa totalidade em vista da mesma finalidade, um sistema de pessoas bem intencionadas, no qual e somente graças à unidade do qual esse bem pode ser realizado, mas que, por outro lado, a ideia de semelhante totalidade, república universal fundada em leis de virtude, é uma ideia inteiramente diferente de todas as leis morais (que se referem ao que sabemos estar em nosso poder), consistindo em agir em vista de uma totalidade que não podemos saber se ela está, como tal, igualmente em nosso poder, esse dever, por conseguinte, é por seu gênero e seu princípio diferente de todos os outros.²⁸³

²⁸¹ No original: “Il est de la nature du gouvernement républicain que non-seulement tout s’y passe au grand jour y tout y puisse être contrôlée et discutée, mais encore qu’aucun des citoyens qui exercent des fonctions publiques n’échappe à la responsabilité de ses actes. [...] Tout citoyen doit avoir le droit de poursuivre devant les tribunaux tout agente de l’autorité qui use de son pouvoir pour attenter à la liberte que ce pouvoir est destiné à proteger [...]” (BARNI, Jules. **Manuel républicain**. Paris: Librairie Germer Baillière, 1872. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=9S1dWsoKmwsC&pg=PP21&dq=barni+manuel+republicain&hl=pt-BR&sa=X&ved=2ahUKEwjQ1LqMjJfrAhU4IrkGHXKkDRYQuwUwBnoECAcQCQ#v=snippet&q=responsabilit%C3%A9&f=false>. Acesso em: 12 ago. 2020.p. 62).

²⁸² KANT, Immanuel. **Metafísica dos costumes**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013. p. 147.

²⁸³ *Ibid.*, p. 93.

O conceito é desenvolvido em obra posterior, na qual defende, no plano do direito internacional, uma república mundial. Internamente, Kant reafirma que “[a] Constituição civil em cada Estado deve ser republicana”²⁸⁴, por se basear nos princípios da liberdade, da sujeição à lei comum e da igualdade.

O filósofo escocês Adam Ferguson, em 1767, ao analisar as repúblicas do tipo democrático, diz:

Cada cargo de magistrado, nomeado por esse soberano [na república, a coletividade], é aberto para cada cidadão, o qual, no cumprimento do seu dever, torna-se ministro do povo, e perante ele responsável por tudo que lhe for confiado.²⁸⁵

Adiante, quando lança olhar sobre o fenômeno da corrupção²⁸⁶ nas instituições, Ferguson observa:

As mesmas instituições que em uma época foram forjadas para limitar ou dirigir o exercício do poder executivo, servirão, em outra, para eliminar os obstáculos e lhe dar estabilidade. [...] A paixão pela independência e o amor pelo domínio, frequentemente provêm de uma fonte comum; há, em ambos, uma aversão ao controle. [...]²⁸⁷

1.2.1.3.3 Paine e os Federalistas

Figura destacada também na independência dos Estados Unidos, Thomas Paine, em resposta às críticas de Edmund Burke à Revolução Francesa²⁸⁸, em um

²⁸⁴ KANT, Immanuel. **À paz perpétua**. Porto Alegre: L&PM, 2008. p. 24.

²⁸⁵ FERGUSON, Adam. **Ensayo sobre la historia de la sociedad civil**. Madrid: Akal, 2010. p. 111 (em tradução livre da edição em espanhol).

²⁸⁶ Pizzorno, após apontar a existência de corrupção – ainda que de forma descontínua – também em regimes autoritários e oligárquicos (dentre outros), admite que “[...] a democracia representativa tem uma relação especial com a corrupção [...]” (PIZZORNO, Alessandro. *La corruzione nel sistema politico*. In: DELLA PORTA, Donatella. **Lo scambio occulto**. Bologna: Il Mulino, 1992. Disponível em: <http://scienzepolitiche.unical.it/bacheca/archivio/materiale/1452/Materiale%20per%20Legalit%C3%A0,%20corruzione,%20pubblica%20amministrazione/Lo%20scambio%20occulto%20-%20Alessandro%20Pizzorno.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2019). No original: “[...] la democrazia rappresentativa ha un rapporto speciale con la corruzione [...]”.

²⁸⁷ *Ibid.*, p. 335 (também em tradução livre).

²⁸⁸ No seu livro *Reflexões sobre a Revolução na França*, publicado em 1790.

verdadeiro libelo, cuja segunda parte data de 1792²⁸⁹, defende a república, elegendo como seu modelo moderno aquela disposta pela Constituição americana. Diz ele:

Aquilo que se denomina *república* não é nenhuma *forma particular* de governo. É inteiramente característica do significado, matéria ou finalidade para os quais o governo deve ser instituído e aos quais deve se dedicar: a *RES-PUBLICA*, os assuntos públicos ou o bem público; ou, traduzindo literalmente, a *coisa pública*.²⁹⁰

Além de Paine, Mary Wollstonecraft dirigiu a Burke uma carta, publicada apocrifamente em sua primeira edição²⁹¹, da qual, mais relevante do que a crítica em si, para os propósitos aqui perseguidos, é a importância conferida pela precursora do feminismo à responsabilidade, no republicanismo que defendeu.

Ao criticar o intrincado sistema eleitoral introduzido pela Revolução Francesa, analisa a hipótese de quebra de confiança no representante eleito que, ao buscar a reeleição, apresenta-se a colégio eleitoral diverso: “[...] eles podem não ser mais as mesmas pessoas que o escolheram, perante as quais ele é responsável quando lhes é solicitada uma renovação de sua confiança. [...] Nas suas eleições, a responsabilidade não pode existir.”²⁹².

Prossegue Paine, após ressaltar a superioridade do sistema representativo com prevalência das leis na república em relação à monarquia hereditária, destacando, na Carta de Filadélfia²⁹³, a “[...] forma [...] da prestação de contas dos

²⁸⁹ A primeira é do ano anterior, tendo gerado réplica de Burke.

²⁹⁰ PAINE, Thomas. Os direitos do homem: parte II: combinando princípio e prática. *In*: SENSO comum. Porto Alegre: L&PM, 2009. p. 190-322, p. 216.

²⁹¹ Sucesso editorial, que não se repetiu na segunda edição, assinada, revelando ser a obra de autoria de uma mulher.

²⁹² WOLLSTONECRAFT, Mary. Reflections on the Revolution in France. *In*: WOLLSTONECRAFT, Mary. **Complete works of Mary Wollstonecraft**. Hastings, UK: Delphi Classics, 2016. E-book. p. 67 (em tradução livre de: “[...] they may be no longer the same persons who had chosen him, to whom he is to be responsible when he solicits for a renewal of his trust [...]. In your elections responsibility cannot exist.”).

²⁹³ Mesmo antes, na Declaração de Independência das 13 Colônias, já se percebia, a remissão constante a princípios feita pelos *Founding Fathers*, como sublinha Pangle: “A Declaração pela qual os americanos se tornaram independentes marcou o nascimento da primeira nação na história explicitamente fundada não em tradições, ou lealdade às tradições, mas em apelo a princípios filosóficos abstratos e universais do direito político.” (PANGLE, Thomas L. **The spirit of modern republicanism: the moral vision of the American Founders and the philosophy of Locke**. Chicago: The University of Chicago Press, 1990. p. 278). No original: “The Declaration by which Americans made themselves independents marked the birth of the first nation in history explicitly grounded not on traditions, or loyalty to traditions, but on appeal to abstract and universal philosophic principles of political right.”.

gastos públicos [...]”²⁹⁴, na qual o Presidente “[...] não apenas é responsável na acepção geral da palavra, mas também responde à Constituição, através de um mecanismo particular para colocá-lo à prova.”²⁹⁵.

A responsabilidade tem destacado papel na concepção republicana de Paine, como se vê na crítica que faz ao governo misto, apontando a corrupção a ele inerente, em contraponto a uma república bem constituída:

Nos governos mistos não há responsabilidade: as partes se acobertam mutuamente até a perda da responsabilidade, e a corrupção que move a máquina, ao mesmo tempo, concebe sua própria escapada. Quando formulada como máxima, a afirmação de que *um rei não pode cometer injustiça* o situa numa condição de certeza semelhante à dos idiotas e insanos; para o rei, a responsabilidade está fora de questão. Tal certeza se transmite ao primeiro-ministro, que se abriga sob uma maioria no Parlamento, a qual, graças a cargos, pensões e corrupção ele pode sempre controlar. Essa maioria se justifica a si mesma pela mesma autoridade com a qual protege o primeiro-ministro. Neste movimento circular, a responsabilidade é alijada das partes e do todo.²⁹⁶ (itálicos no original).

Tanto Paine deu importância à responsabilidade²⁹⁷ republicana que, na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão que acompanhou a Constituição francesa de 1793 – trabalho a ele em parte creditado²⁹⁸, embora submetido à Convenção por Condorcet²⁹⁹ –, fez constar menção expressa ao tema, no artigo 24,

²⁹⁴ *Ibid.*, p. 225.

²⁹⁵ *Ibid.*, p. 244.

²⁹⁶ PAINE, Thomas. **Os direitos do homem**: parte I: uma resposta ao ataque do Sr. Burke à Revolução Francesa. In: SENSO comum. Porto Alegre: L&PM, 2009. p. 73-189, p. 183.

²⁹⁷ Inclusive, via reflexa, no plano mais amplo dos limites ao exercício do poder, como pontua Casadei, que atribui a Paine, no Comitê Constitucional da Convenção, do qual fez parte, a discussão acerca da: “[...] problemática da limitação do poder, a fim de evitar degenerações despóticas da parte do povo e de seus representantes.”. No original: “[...] problematica della limitazione del potere, onde evitare degenerazioni dispotiche da parte del popolo e dei suoi rappresentanti.” (CASADEI, Thomas. **Tra ponti e rivoluzioni**: diritti, costituzioni, cittadinanza in Thomas Paine. Torino: Giappichelli, 2012. E-book. p. 97).

²⁹⁸ Como registra Fruchtmann: “As tarefas do comitê oficial da Convenção foram divididas entre os membros. Paine foi responsável por preparar um esboço inicial, e Condorcet com ele levou o documento até sua versão final, que seguia o modelo da Constituição da Pensilvânia de 1776.”. No original: “The tasks of the official Convention committee were divided between the members. Paine was responsible for preparing an initial draft, and Condorcet pulled the document together in its final version, which was modeled on the Pennsylvania Constitution of 1776.” (FRUCHTMANN Jr, Jack. **Thomas Paine**: apostle of freedom. New York: Four Walls Eight Windows, 1996. p. 281).

²⁹⁹ Republicano de primeira hora na Revolução Francesa, defensor dos direitos dos negros e das mulheres, Condorcet, no seu extenso e detalhado projeto de constituição, que foi preterido pelo de Sieyès, resultante na chamada Constituição Montanhosa, reserva espaço para a responsabilidade. Elencou, na parte destinada à Declaração de Direitos, a “responsabilidade de todos os funcionários públicos” como elemento assegurador da garantia social (No seu Art. XXIX, de redação análoga à

que dizia: “Ela [a garantia social] não pode existir se os limites das funções públicas não são claramente determinados pela lei, e se a responsabilidade de todos os funcionários não é assegurada.”³⁰⁰

Em um dos seus últimos escritos, afirmando que John Adams seria responsabilizável perante o povo pelo que considerou um atentado à Constituição, Paine reafirma o caráter essencial da responsabilidade, não tanto pela punição que dela decorra, mas pelos valores que ela preserva ao prevalecer, asserindo que “[...] um abuso de poder ou de confiança, mesmo que disfarçado por aparências, ou tornado plausível por pretexto, em algum momento deve ser objeto de prestação de contas.”³⁰¹

John Adams³⁰², que viria a ser, uma década após a elaboração da Constituição americana³⁰³, o primeiro presidente federalista³⁰⁴, escreveu, anos antes, quase no início da Guerra da Independência, sob o pseudônimo de *Novanglus*, uma série de panfletos nos quais expunha os princípios políticos desejados para o estado independente que se pretendia. Eram respostas a outros manifestos, esses favoráveis à Coroa britânica, redigidos por um certo *Massachuttensis*³⁰⁵.

Já então se vislumbrava, para a república almejada por Adams, a importância da responsabilidade, como se percebe do elogio feito aos Comitês de

do art. 24 da versão vitoriosa na Convenção. Cf. CONDORCET, Jean-Antoine-Nicolas de Caritat, Marquês de. **Escritos político-constitucionais**. Campinas: Unicamp, 2013. p. 128). Para tanto concebeu um conselho de agentes nacionais, inserido, na organização estatal proposta, “[e]ntre o Corpo Legislativo e os cidadãos, que devem obedecer à lei, entre esse corpo e os funcionários públicos, [...] encarregado de vigiar a observação e a execução das leis [...]” (*Ibid.*, p. 88.). E, para que a responsabilidade alcançasse também a esses agentes, propunha que eles próprios pudessem ser submetidos a julgamento pelo Corpo Legislativo, hipótese em que seriam suspensos de suas funções e substituídos por seus suplentes.

³⁰⁰ No original: “Article 24. - Elle ne peut exister, si les limites des fonctions publiques ne sont pas clairement déterminées par la loi, et si la responsabilité de tous les fonctionnaires n'est pas assurée.” (CONSTITUTION du 24 juin 1793: Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen. Disponível em: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-du-24-juin-1793>. Acesso em: 26 jan. 2021).

³⁰¹ No original: “[...] an abuse of power or trust, however disguised by appearances, or rendered plausible by pretence, is one time or other to be accounted for.” (PAINE, Thomas. Thomas Paine to the citizens of the United States: Letter VI. In: THOMAS Paine ultimate collection: political works, philosophical writings, speeches, letters & biographies. E-artnow, 2016. E-book. 31/45).

³⁰² Segundo presidente norte-americano, entre 1797 e 1801.

³⁰³ Na Filadélfia, em 1787. Adams não participou da Convenção, por ser, à época, Embaixador dos Estados Unidos na Grã-Bretanha e nos Países Baixos.

³⁰⁴ Apesar de não constar como um dos autores em *The Federalist Papers*.

³⁰⁵ Que depois se soube tratar-se do advogado Daniel Leonard.

Correspondência, células fundamentais no processo de independência das Treze Colônias, *verbis*:

É falso que esses comitês se considerem inacessíveis a quem quer que seja; pois não há um só homem entre eles que não reconheça ocupar um cargo que está sempre à disposição de seus constituintes, e que a eles deva prestar contas, no momento que as demandarem³⁰⁶

A Declaração de Virgínia de 1776 trazia expressa, na sua segunda seção, a noção de responsabilidade dos agentes públicos: “Todo o poder reside no povo e, por consequência, dele deriva; os magistrados são seus mandatários e servidores, e perante ele permanentemente responsáveis.”³⁰⁷. Seu principal redator, Thomas Jefferson, diria, quinze anos depois, em correspondência pessoal na qual discutia alterações nas constituições estaduais para aperfeiçoar o exercício do poder pelo chefe do Poder Executivo: “[...] A responsabilidade é um tremendo motor em um governo livre. Deixe-o sentir todo o seu peso.”³⁰⁸.

A responsabilidade, portanto, teve sua afirmação como fundamento ligado ao princípio republicano na Constituição estadunidense desde antes de sua promulgação³⁰⁹, especialmente através dos “artigos federalistas”. Neles, Hamilton, Madison e Jay defendem o projeto de Constituição em seus diversos aspectos, em muitos dos quais se faz presente a noção de responsabilidade³¹⁰.

³⁰⁶ ADAMS, John. **Novanglus**: or, a history of the dispute with America. Paperback, 1774. p. 95. No original: “That these committees think themselves ‘amenable to none’ is false; for there is not a man upon any one of them, who does not acknowledge himself to hold his place, at the pleasure of his constituents, and to be accountable to them, whenever they demand it.”

³⁰⁷ No original: “That all power is vested in, and consequently derived from, the people; that magistrates are their trustees and servants and at all times amenable to them.”

³⁰⁸ No original: “Responsibility is a tremendous engine in a free Government. Let him feel the whole weight of it.”. JEFFERSON, Thomas. **The complete works**. Mosaic Books, 2018. E-book.

³⁰⁹ Bailyn detecta a origem da responsabilidade no sistema político-jurídico norte-americano ainda no tempo colonial, a partir da relação quase mandamental entre eleitores e representantes, com as comunidades mantendo-os atrelados aos interesses locais, “[...] tornando-os estritamente responsáveis por todas as ações tomadas em nome dos seus constituintes.” (BAILYN, Bernard. **The ideological origins of the American Revolution**. Cambridge, MA, USA: Harvard University Press, 2017. p. 163). No original: “[...]” by making them strictly accountable for all actions taken in the name of the constituents.”.

³¹⁰ Embora Zuckert considere – o que se afigura correto – que seus opositores – os *Anti-Federalists* – conferissem ainda maior relevo à responsabilidade, especialmente se considerada no seu aspecto institucional de *accountability*: “Publius [The Federalists] was in some ways more optimistic about possibilities of human nature, and did place some reliance on virtues, or rather quasi-virtues, reliance that frequently frightened Anti-Federalists pessimists. [...] Institutions were for them [the Anti-Federalists] devices to keep rulers checked by or in harmony with the ruled.” (ZUCKERT, Michael P. *The virtuous polity, the accountable polity: liberty and responsibility in The Federalist*.

No Artigo de número 57, por exemplo, que defende o projeto da acusação de “[...] elevar uma minoria às expensas da maioria [...]”³¹¹, Madison analisa o instituto da representação³¹², para demonstrar que a proposta não conduziria a nação a uma oligarquia, como objetado, mas, ao contrário, baseava-se na essência de um governo republicano³¹³.

Para tanto, assumindo como fim primeiro do sistema político a obtenção de governantes virtuosos que persigam o bem comum e, como segundo, assim mantê-los, Madison aponta o sistema eleitoral projetado³¹⁴, com a alternância republicana no poder, como o meio ideal de evitar sua degeneração³¹⁵.

Publius: The Journal of Federalism, Philadelphia, n, 22, p. 123-142, 1992. p. 141). Em tradução livre: “Publius [Os Federalistas] foi, de certa forma, mais otimista sobre as possibilidades da natureza humana, e fez colocar alguma confiança nas virtudes, ou melhor, quase-virtudes, confiança que os frequentemente assustou os pessimistas Anti-federalistas. [...] As instituições eram para eles [os anti-federalistas] ferramentas para manter os governantes controlados pelos ou em harmonia com os governados.”

³¹¹ Em tradução livre. Original em inglês: “[...] to elevate the few at the expense of the many [...]” (HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. (1787-88). **The federalist papers**. Mineola, NY: Dover, 2014. p. 279).

³¹² Sunstein, em artigo sobre a satisfação das preferências no regime republicano, observa que a representação desempenha papel fundamental nessa tarefa estatal, sendo legítima não apenas a individual, mas a referente a grupos: “[...] the basic constitutional institutions of federalism, bicameralism, and checks and balances, share some of the appeal of proportional representation, and owe their origins in part to notions of group representation. These institutions proliferate the points of access to government, increasing the ability of diverse groups to influence policy, multiplying perspectives in government, and improving deliberative capacities. In this respect, they ensure something in the way of group representation, at least when compared with unitary systems.” (SUNSTEIN, Cass R. Republicanism and the preference problem. **Chicago-Kent Law Review**, Chicago, n. 181, p. 181-203, 1990. Disponível em: https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=12436&context=journal_articles. Acesso em: 4 abr. 2019). Em tradução livre: “[...] as instituições constitucionais básicas do federalismo, do bicameralismo e dos freios e contrapesos, compartilham um pouco do apelo de representação proporcional, e devem suas origens em parte a noções de representação de grupo. Essas instituições proliferam os pontos de acesso ao governo, aumentando a capacidade de diversos grupos de influenciar a política, multiplicando perspectivas no governo e melhorando as capacidades deliberativas. A este respeito, eles garantem algo na forma de representação do grupo, pelo menos quando comparado com sistemas unitários.”

³¹³ Assim se expressa Arendt: “[A] república norte-americana [...] repousa no poder do povo – antigo *potestas in populo* de Roma – e o poder confiado às autoridades é um poder delegado que pode ser revogado.” (ARENDDT, Hannah. **Crises da república**. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 2013. p. 77).

³¹⁴ Sistema que, especialmente após a expansão dos meios de comunicação de massa, mostrou-se falho, como frisa Sandel: “But even more, I think it could even be said that the routine electoral politics that are carried out in American democracy very often fail to call forth the qualities of character and judgment and deliberation and responsibility that the republican tradition is concerned with. That's a feature of mass electoral democracies whose content is unfortunately governed to a very large extent by money, by large contributions, by thirty-second television advertisements. To be involved or engaged in political activity in this sense is usually to be a passive spectator to a not-very-edifying spectacle. And it's hard to see how qualities of judgment, independence, deliberation, and responsibility are promoted by that kind of activity.” (SANDEL, Michael. On republicanism and liberalism. **The Harvard Review of Philosophy**, Cambridge, p. 66-76, spring 1996. Disponível em: <http://www.harvardphilosophy.com/issues/1996/Sandel.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2019). Em

O modo eletivo de obter governantes é a política característica do governo republicano. Os meios invocados nesta forma de governo para impedir sua degeneração são numerosos e variados. O mais efetivo é uma limitação dos mandatos capaz de manter uma responsabilidade adequada para com o povo.³¹⁶

Um dos mais importantes artigos assinados por *Publius*³¹⁷ foi escrito por James Madison³¹⁸ – o de número 39, intitulado “A conformidade do plano aos princípios republicanos”. Nele, ele, que é considerado o “Pai da Constituição” norte-americana, para confirmar o título da publicação, diz que “[...] podemos definir uma república como sendo, ou ao menos assim o podendo chamar, um governo que deriva todos seus poderes direta ou indiretamente da grande massa do povo, e é administrado por pessoas que ocupam seus cargos a seu gosto por um período limitado, ou enquanto tiverem boa conduta.”³¹⁹

De autoria discutida – se de Hamilton ou de Madison (provavelmente deste) – o Federalista nº 63, acerca do Senado, traz importante referência à

tradução livre: “Mas, mais ainda, penso que poderia mesmo dizer-se que a política eleitoral de rotina que é levada a cabo na democracia americana muitas vezes não evoca as qualidades de caráter, de julgamento, de deliberação e de responsabilidade com que a tradição republicana se preocupa. Essa é uma característica das democracias eleitorais de massa, cujo conteúdo é, infelizmente, em grande medida governado por dinheiro, por grandes contribuições, por anúncios de televisão de trinta segundos. Estar envolvido ou engajado em atividade política neste sentido é geralmente ser um espectador passivo a um espetáculo não muito edificante. E é difícil ver como qualidades de julgamento, independência, deliberação e responsabilidade sejam promovidas por esse tipo de atividade.”

³¹⁵ Também na forma da advertência de Habermas sobre “[...] o uso manipulador do poder dos meios de comunicação para produzir a lealdade das massas [...]” (HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**. São Paulo: Unesp, 2011. p. 80).

³¹⁶ Em tradução livre. Original em inglês: “The elective mode of obtaining rulers is the characteristic policy of republican government. The means relied on in this form of Government for preventing their degeneracy are numerous and various. The most effectual one is such a limitation of the term of appointments as will maintain a proper responsibility to the people.” (*Ibid.*).

³¹⁷ Pseudônimo compartilhado por Hamilton, Madison e Jay.

³¹⁸ Descrito apropriadamente por Kramer como “[...] um republicano dedicado que acreditava no governo popular e acreditava que o povo devia controlar o governo e a lei sempre [...]”. (KRAMER, Larry D. Democracia deliberativa e constitucionalismo popular: James Madison e o ‘interesse do homem’. In: BIGONHA, Antônio Carlos Alpino; MOREIRA, Luiz (org.). **Limites do controle de constitucionalidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 85-147, p. 96).

³¹⁹ Em tradução livre. No original: “[...] we may define a republic to be, or at least may bestow that name on, a Government which derives all its powers from the great body of the people, and is administered by persons holding their offices during pleasure for a limited period, or during good behavior.” (HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. (1787-88). **The federalist papers**. Mineola, NY: Dover, 2014. p. 183).

responsabilidade, cuja efetivação dependeria da duração dos mandatos³²⁰ (longa) e do número de integrantes da Câmara Alta (reduzido):

A responsabilidade, para ser razoável, deve ser limitada a objetos dentro do poder da parte responsável e, para ser efetiva, deve estar relacionada às operações desse poder, a partir das quais um julgamento pronto e adequado pode ser formado pelos eleitores.³²¹

Ainda sobre o Senado e seus poderes, Jay postula não existir um risco aventado pelos antifederalistas³²² – o de seu conluio com o Presidente para a obtenção de privilégios –, em face, ademais dos aspectos morais e de repercussão social de tal conduta, da responsabilidade que dela adviria: “Com relação à [...] responsabilidade, [...] além do medo de punição e desgraça [...] [outro] motivo de bom comportamento é [...] proporcionado pelo artigo sobre o *impeachment*.”³²³

Hamilton, no Federalista nº 70, sobre as competências do Poder Executivo, advoga a possibilidade de conviverem, nesse ramo do Poder, a força para o seu exercício e a segurança do povo contra os abusos dessa força. Diz ele que os “[...] ingredientes que constituem a segurança no sentido republicano são a devida dependência em relação ao povo e a devida responsabilidade.”³²⁴.

Fica ainda mais caracterizada a relevância da responsabilidade para os Federalistas – e para o constitucionalismo norte-americano, por conseguinte – a partir das colocações de Hamilton que derivam da sacralidade do rei britânico: “[...]”

³²⁰ Que Madison destaca no Federalista nº 48 como fundamental para o controle do poder pelo povo, “[...] in a representative republic where the executive magistracy is carefully limited, both in the extent and in the duration of its power [...]”. *Ibid.*, p. 242. Em tradução livre: “[...] em uma república representativa na qual a magistratura executiva é cuidadosamente limitada, tanto na extensão como na duração do seu poder.”

³²¹ No original: “Responsibility, in order to be reasonable, must be limited to objects within the power of the responsible party, and in order to be effectual, must relate to operations of that power, of which a ready and proper judgment can be formed by the constituents.” (*ibid.*, p. 308).

³²² Ligados mais fortemente ao republicanismo clássico, na forma referida por Sunstein, consideravam a representação, na melhor hipótese, um mal necessário, cujos riscos deveriam ser limitados assegurando que os agentes públicos fossem estreitamente controlados pela cidadania” (Em tradução livre; no original em inglês: “[...] representation was at best a necessary evil, and its risks were to be limited by ensuring that public officials would be tightly controlled by the citizenry.” (SUNSTEIN, Cass R. *Beyond the republican revival. The Yale Law Journal*, New Haven, n. 97, p. 1539-1590, 1988. p. 1556).

³²³ No original: “With respect to their responsibility, [...] so far as the fear of punishment and disgrace can operate, that motive to good behavior is [...] afforded by the article on [...] impeachment.” (*ibid.* p. 318).

³²⁴ No original: “[...] ingredients which constitute safety in the republican sense are a due dependence on the people, and a due responsibility.” (*ibid.*, p. 343).

uma das objeções mais pesadas a uma pluralidade no Executivo [...] é que ele tende a esconder falhas e destruir a responsabilidade. A responsabilidade é de dois tipos, o de censurar e o de punir.”³²⁵.

O republicanismo do sistema constitucional dos Estados Unidos é reconhecido igualmente por Tocqueville, que afirma ser a república “[...] o estado natural dos americanos, [com] raízes profundas [...], a ação lenta e tranquila da sociedade sobre si mesma”³²⁶, destacando a peculiaridade da responsabilidade política nele estabelecida, especialmente o fato de que “[h]á constituições que não especificam crime algum, a fim de deixar pesar sobre os funcionários públicos uma responsabilidade ilimitada.”³²⁷.

Ressalva, porém, que, sendo “[a] principal finalidade do julgamento político [...] [a de] retirar o poder das mãos daquele que fez mau uso dele, [...] só atinge aqueles que, aceitando funções públicas, são de antemão sujeitos a seus rigores.”³²⁸.

Leitor de Tocqueville, com quem compartilha a preocupação com a tirania das majorias, Stuart Mill, ao abordar os abusos de poder que podem ocorrer também nas repúblicas democráticas³²⁹ (como a norte-americana), apesar do meritório destaque que nelas teve um “governo eletivo e responsável”³³⁰, sublinha que, ainda que o tenham, “[...] não deixa de ser importante a limitação do poder do governo sobre os indivíduos, mesmo quando os detentores do poder prestam regularmente contas à comunidade [...]”³³¹.

³²⁵ No original: “[...] one of the weightiest objections to a plurality in the Executive [...] is that, it tends to conceal faults and destroy responsibility. Responsibility is of two kinds to censure and to punishment.” (*ibid.*, p. 346).

³²⁶ TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. São Paulo: Folha de São Paulo, 2010. p. 275.

³²⁷ *Ibid.*, p. 103.

³²⁸ *Ibid.*, p. 102.

³²⁹ Advertência recorrente entre os teóricos da democracia, inclusive na sua implicação com os ideais de justiça, na forma delineada por Höffe, ao analisar o Estado constitucional democrático: “[O]s procedimentos democráticos de decisão são determinados por regras de maioria, mas decisões de maioria são, quando muito, vantajosas para a maioria, mas de modo algum para todos. Mas a maioria pode impor seus interesses à minoria, de modo que a democracia pode se tornar um ‘direito do mais forte’ [...]. Diante do possível abuso de poder por parte dos poderes democráticos do Estado, [...] necessário também fixar limites claros a um poder jurídico democrático.” (HÖFFE, Otto. **Justiça política: fundamentação de uma teoria crítica do direito e do estado**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006).

³³⁰ MILL, John Stuart. A liberdade. In: A LIBERDADE; Utilitarismo. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 1-174, p. 9.

³³¹ *Ibid.*

Em outra obra, Mill evidencia a importância que dá a responsabilidade dos agentes públicos³³², ao descrever as exigências do órgão central de um governo burocrático: “Em todas as matérias não disciplinadas por regras gerais, esses agentes [do órgão central] devem decidir por si mesmos, sujeitos à responsabilidade perante seus representados”³³³.

Nas Considerações que faz sobre o bom governo, John Stuart Mill discorre sobre o controle a ser exercido sobre o governante, acentuando a responsabilidade não apenas em relação a ele, senão em face do próprio controlador:

Nada, senão a restrição da função dos órgãos representativos dentro de [...] limites racionais, permitirá usufruir dos benefícios do controle popular em conjugação com os requisitos não menos importantes [...] da legislação e da administração competentes. Não há maneira de combinar esses benefícios, exceto separando as funções que garantem a umas daquelas que essencialmente exigem as outras; por meio da disjunção entre a tarefa de controle e crítica da conduta efetiva dos negócios, e atribuindo a primeira aos representantes dos Muitos, enquanto garantindo para esta última, sob a responsabilidade estrita da Nação, o conhecimento adquirido e a inteligência prática de uns Poucos especialmente treinados e experientes.³³⁴

Adiante, Mill analisa a função primordial do Parlamento, que é a de fiscalizar os atos do Poder Executivo: “[...] para vigiar e controlar o governo [...] e, se os homens que compõem o governo abusarem de sua confiança, [...] para expulsá-los

³³² Tema em relação ao qual Mill pode ter sofrido influência de um pensador de quem foi discípulo, também utilitarista, mas ainda mais desvinculado das ideias republicanas. Ao elencar os critérios para que se possa diferenciar um governo livre (que ainda não denomina de republicano, o que só fará tardiamente) de um despótico, Jeremy Bentham, descreve – sem dizê-lo expressamente – atributos típicos do republicanismo: “[...] frequentes e fáceis trocas de condição entre governantes e governados; através das quais os interesses de uma classe são indistintamente mesclados com os de outra; responsabilidade dos governantes [...].” (BENTHAM, Jeremy. **A fragment on government**: a comment on the commentaries. Índia: Book on demand, 2013. p. 113).

³³³ No original: “In all things not provided for by general rules, those officers should be left to their own judgment, under responsibility to their constituents.” (MILL, John Stuart. On liberty. *In*: THE JOHN Stuart Mill Collection. Blackmore Dennett, 2019. E-book. Chapter V, 18/19).

³³⁴ MILL, John Stuart. Considerations on representative government. *In*: THE JOHN Stuart Mill Collection. Blackmore Dennett, 2019. E-book. Chapter V, 12/13. No original: Nothing but the restriction of the function of representative bodies within [...] rational limits will enable the benefits of popular control to be enjoyed in conjunction with the no less important requisites [...] of skilled legislation and administration. There are no means of combining these benefits except by separating the functions which guarantee the one from those which essentially require the other; by disjoining the office of control and criticism from the actual conduct of affairs, and devolving the former on the representatives of the Many, while securing for the latter, under strict responsibility to the Nation, the acquired knowledge and practiced intelligence of a specially trained and experienced Few.”

do cargo [...]”³³⁵, identificando a responsabilidade do governante, que, em caso de conduta abusiva, responde por ela, tendo como consequência a perda do cargo.

1.2.2 No neorrepublicanismo

Analisada a presença da responsabilidade na tradição republicana, impõe-se proceder a uma investigação análoga na obra de doutrinadores que, com o olhar posto naquelas ideias, em maior ou menor extensão, forjam um novo conceito de republicanismo ou, ao menos, oferecem subsídios para tanto.

1.2.2.1 Na retomada da tradição

Em meados do século passado, alguns autores, especialmente de fala inglesa, publicaram livros sobre o tema do republicanismo. Dentre eles, Zera Fink, cujo estudo teve como foco a doutrina *Whig* da Inglaterra do século XVII. Usualmente abordada a partir do resgate da ideia de constituição mista, Fink nela destaca a harmonia entre os de poderes como um ponto fundamental da organização do Estado, afirmando que “[...] o equilíbrio era o grande segredo do governo.”³³⁶.

1.2.2.2 A partir da Escola de Cambridge

Vêm da “Escola de Cambridge” os dois principais responsáveis pelo vigor readquirido nas discussões sobre o republicanismo – John Pocock e Quentin Skinner – em meados dos anos 1970. Com enfoques distintos na historiografia política que levam a termo em suas obras, propõem novas “chaves de leitura” para a tradição republicana.

³³⁵ *Ibid.*, 12/13. No original: “[...] to watch and control the government [...] and, if the men who compose the Government abuse their trust, [...] to expell them from office.”.

³³⁶ No original: “[...] balance was the grand secret in government.”. (FINK, Zera S. **The classical republicans**: an essay on the recovery of a pattern of thought in seventeenth-century England. Eugene, OR, USA: Resource, 2011. p. 185.

Embora o tema da responsabilidade não seja central nos trabalhos de ambos, é possível identificar sua ocorrência, o que releva para o estudo aqui empreendido.

1.2.2.2.1 Pocock

Na sua portentosa obra-prima, *The Machiavellian moment*, que aponta a conexão entre o humanismo cívico italiano (cujas raízes identifica em Aristóteles, principalmente) e o pensamento republicano anglo-americano (da Revolução Gloriosa aos Federalistas), Pocock analisa profundamente, como torna óbvio o título, as ideias de Maquiavel.

É dos prolegômenos do livro, todavia, que se extrai a menção mais explícita à responsabilidade, feita por Pocock ao discorrer sobre as noções de *jurisdictio* e *gubernaculum*, com base em McIlwain, e as consequências da sobreposição entre ambas na ação do soberano. Afirma ele que, nessas situações, por estar, o rei, “[...] pessoalmente envolvido em julgar e legislar [...]”, pode ser, por isso, “[...] imputado [...] com uma responsabilidade por seu próprio desempenho, a qual não é como a dos outros homens.”³³⁷

1.2.2.2.2 Skinner

Em *Fundações do pensamento político moderno*, Skinner analisa o regime político de autogoverno republicano que sucedeu os consulados nas cidades-Estado italianas nos séculos XI e XII – o dos *podestà*³³⁸ –, apontando como uma característica marcante, além de se tratar de um funcionário assalariado, sem a capacidade de tomar decisões políticas, o fato de que “[...] seu tempo de mandato costumava limitar-se a seis meses, e por todo esse prazo ele se conservava responsável perante o corpo de cidadãos que o elegera [...]”³³⁹ e de que “[...] ao

³³⁷ Em tradução livre e adaptada. No original: “[...] the king was felt to be personally concerned in justice and legislation and charged, by reason of his office, with a responsibility for their proper performance which was not like that of any other man” (POCOCK, J. G. A. **The Machiavellian moment: florentine political thought and the atlantic republican tradition**. 2nd. ed. Princeton: Princeton University Press, 2003. p. 29).

³³⁸ Detentor de *potestas*.

³³⁹ SKINNER, *op. cit.*, p. 25.

terminar seu mandato era obrigado a submeter-se a um exame formal de suas contas e sentenças, antes de obter permissão para deixar a cidade que o empregara.”³⁴⁰.

O historiador e filósofo político da Escola de Cambridge destaca o pensamento republicano³⁴¹ inglês do século XVII, atento para o fato de que “[...] a servidão pública pode surgir [...] quando a constituição interna de um estado permite o exercício de quaisquer poderes discricionários ou de prerrogativas por parte daqueles que o governam.”³⁴²

1.2.2.2.3 Viroli

Maurizio Viroli, um dos principais autores do neorrepublicanismo, com base em minuciosa pesquisa, naquela que pode ser chamada de sua obra seminal sobre o tema (embora não monográfica), identifica, em um escrito apócrifo³⁴³ do século XII, a presença da responsabilidade na ideia de república retomada pelo humanismo cívico:

No final da obra, o autor insere um diálogo entre a Justiça e o Podestà, que deve responder à acusação de ter transgredido as leis. Por seu desejo vão de glória, diz a Justiça, você violou o voto de governar de acordo com as leis às quais solenemente se submeteu ao assumir o cargo.³⁴⁴

³⁴⁰ *Ibid.*

³⁴¹ Como observa Santoro a partir da obra de Skinner, “[...] [a] teoria republicana se caracteriza em substância por colocar como uma questão central o problema da obrigação política e do autogoverno [...]” (SANTORO, Emilio. **Autonomia individuale, libertà e diritti**: una critica dell’antropologia liberale. Pisa: ETS, 1999. p. 110). Em tradução livre. No original italiano: “La teoria repubblicana si caratterizza in sostanza per porre come una questione centrale il problema dell’obbligazione politica e dell’autogoverno”.

³⁴² Em tradução livre. No original: “[...] public servitude can arise [...] when the internal constitution of a state allows for the exercise of any discretionary or prerogative powers on the part of those governing it.” (SKINNER, Quentin. **Liberty before liberalism**. Cambridge: Cambridge University Press, 2012. p. 50).

³⁴³ *Oculus pastoralis*, de 1222 ou 1242, segundo Viroli.

³⁴⁴ VIROLI, Maurizio. **From politics to reason of state**: the acquisition and transformation of the language of politics 1250-1600. Cambridge: Cambridge University Press, 1992. p. 22. No original: “At the end of the work, the author inserts a dialogue between Justice and the Podestà, who must respond to the charge of having transgressed the laws. Out of your vain desire for glory, says Justice, you have violated the vow of ruling according to the laws that you have solemnly taken in assuming office.”.

Em trabalho posterior, com abordagem exclusiva sobre o tema republicano, Viroli toca no aspecto da responsabilidade, ao decompor a noção de república em suas distintas facetas. Cuidando da virtude cívica, destaca se tratar de “uma virtude onerosa, sobretudo para quem aceita responsabilidade pública.”³⁴⁵. Adiante, discorrendo sobre o patriotismo constitucional (que decorre da virtude cívica³⁴⁶), deixa à vista mais uma vez a responsabilidade, na confluência entre o governo da lei e a igualdade entre os cidadãos.

Após afirmar ser necessário “[...] que a república e suas leis protejam todos os cidadãos de forma igual, [...] puni[ndo] com igual firmeza os crimes do poderoso e aquele do pequeno [...]”³⁴⁷, frisa que o princípio da submissão do governo às leis deve se aplicar aos “[...] confrontos com os políticos e com os funcionários públicos que são acusados de crimes contra os direitos humanos e contra o bem público, [...] e [aos] de quem empunhou armas para sufocar a liberdade comum.”³⁴⁸.

1.2.2.2.4 Van Gelderen

Estudando a Revolta Holandesa do século XVI, Martin van Gelderen, em detalhada pesquisa histórica, identifica em obras de pensadores da época, construções doutrinárias destinadas ao controle do poder e à responsabilização de governantes.

Embora vigesse a máxima de que a autoridade governamental não deveria sofrer resistência, havia exceções propostas, a partir da responsabilidade que se reconhecia aos magistrados inferiores.

Uma delas era a afirmação religiosa de que “[...] os magistrados inferiores haviam sido ordenados por Deus a ‘refrear e silenciar os reis malévolos’ [...]”³⁴⁹,

³⁴⁵ VIROLI, Maurizio. **Republicanesimo**. Roma: Laterza, 1999. p. 61.

³⁴⁶ Segundo Sternberger, o amor à pátria, no seu paroxismo – o sacrifício da própria vida –, era “[...] o selo da virtude cívica [...]” nas antigas Roma e Esparta. (STERNBERGER, Dolf. **Patriotismo constitucional**. Canadá: Kobo, 2011. E-book. Cap. I, 15-18).

³⁴⁷ *Ibid.*, p. 89.

³⁴⁸ *Ibid.*, p. 90.

³⁴⁹ GELDEREN, Martin van. **The political thought of the Dutch Revolt: 1555-1590**. Cambridge, Cambridge University Press, 2002. p. 92.

sendo considerados impostores e traidores aqueles que deixassem de cumprir esse suposto dever.

Hannah Arendt, em *Sobre a Revolução*, ao reconstituir a gênese de um Estado, a partir da presunção de um contrato social firmado entre a sociedade e seus governantes, nele localiza a ideia de República:

Em outras palavras, o contrato mútuo pelo qual o poder é constituído por promessa contém *in nuce* tanto o princípio republicano, segundo o qual o poder reside no povo e onde uma ‘sujeição mútua’ torna o mando do governo um absurdo [...], quanto o princípio federativo, o princípio de ‘uma República por acréscimo’ (como Harrington denominou a sua utópica *Oceana*), segundo o qual os corpos políticos constituídos podem se combinar e entrar em alianças duráveis sem perder suas identidades.³⁵⁰ (itálicos no original).

Ao contraditar o sofisma do “dente da engrenagem”, argumento com o qual Adolf Eichmann buscava se eximir de responsabilidade pelos crimes de guerra do regime nazista, Hannah Arendt observou:

Em todo sistema burocrático, a transferência de responsabilidades é uma questão de rotina diária, e se desejamos definir a burocracia em termos de ciência política, isto é, como uma forma de governo – o mando dos cargos, em oposição ao mando de homens, de um único homem, de poucos ou de muitos –, a burocracia é infelizmente o mando de ninguém e, por essa mesma razão, talvez a forma menos humana e mais cruel de governo.³⁵¹

1.2.2.3 A partir de Pettit

Tido por muitos como o maior nome do neorrepblicanismo, Philip Pettit, filósofo irlandês que leciona em Princeton, trouxe ao debate acadêmico, já em seu primeiro livro específico sobre o tema, coescrito em 1990 com John Braithwaite, evidências da ligação entre república e responsabilidade, a partir da propositura de uma teoria republicana da justiça criminal. Uma de suas bases é “[...] o controle do poder, no sentido da proteção dos cidadãos contra o abuso de poder, outorgando-

³⁵⁰ ARENDT, Hannah. **Sobre a revolução**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011. p. 223.

³⁵¹ ARENDT, Hannah. **Responsabilidade e julgamento**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004. p. 94.

lhes direitos contra os poderosos, e sujeitando estes a restrições de responsabilização.”³⁵².

Pettit, em resposta a críticas à sua concepção de liberdade como não dominação³⁵³, explicita aspectos que admite não ter abordado anteriormente com a clareza necessária³⁵⁴, dizendo, acerca do controle alheio, que “[...] sem interferência se materializa quando o controlador [...] fiscaliza as escolhas do agente controlado, estando pronto para interferir [...]”³⁵⁵.

Igualmente ao defender o modelo contestatário de democracia, nele introduz o componente republicano da responsabilidade, uma vez que o baseia, dentre outros critérios, no de que, mesmo remanescendo margem discricionária nas tomadas de decisões vinculadas juridicamente, “os decisores sejam responsabilizáveis perante as pessoas comuns por eles afetadas.”³⁵⁶

Em livro escrito em coautoria com José Luis Martí, sobre a aplicação de sua teoria republicana no governo do então primeiro-ministro³⁵⁷ espanhol, José Luis Rodríguez Zapatero, Pettit assim se expressa:

³⁵² No original: “The checking of power means the protection against the abuse of power by giving them rights against the powerful and by subjecting the powerful to accountability restraints.” (BRAITHWAITE, John; PETTIT, Philip. **Not just deserts: a republican theory of criminal justice**. Oxford: Oxford University Press, 1990. p. 9).

³⁵³ Dentre as quais a de Amartya Sen, que, embora reconheça a importância do conceito republicano de liberdade defendido por Pettit, considera-o “[...] claramente tentado pela visão unifocal, que ele vê como uma compreensão abrangente da liberdade.” (SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2016. p. 342). E afirma isso em função de Pettit entender que a visão de Sen quanto à liberdade como capacidade está absorvida pela de liberdade como não dominação. Sen, distintamente, entende que as teorias são complementares.

³⁵⁴ Como bem se questiona Baccelli: “Eu me pergunto se a liberdade como não-dominação pode ser considerada o único valor político auto-suficiente unificado, o ideal a ser perseguido”. Na edição consultada, em inglês: “I wonder whether liberty as non-domination can be taken to be the one unified self-sufficient political value, the ideal to pursue.” (BACCELLI, Luca. Philip Pettit’s Why the law need not dominate: republican freedom and criminal justice. *In*: BONGIOVANNI, G., SARTOR, G., VALENTINI, C. (ed.). **Reasonableness and Law**. Law and Philosophy Library, v. 86. Springer, Dordrecht: Springer, 2009. p. 4).

³⁵⁵ Em tradução livre. No original em inglês: “[...] without interference materializes when the controller or associates invigilate the choices of the controlled agent, being ready to interfere [...]”. (PETTIT, Philip. Republican freedom: three axioms, four theorems. *In*: LABORDE, Cecile; MAYNOR, John (ed.). **Republicanism and political theory**. Oxford: Blackwell, 2008. p. 102-113, p. 103.

³⁵⁶ Em tradução livre. No original em inglês: “[...] the decisions-makers are accountable to the ordinary people whom they affect.” (PETTIT, Philip. **Republicanism: a theory of freedom and government**. Oxford: Oxford University Press, 1997. p. 186).

³⁵⁷ Presidente do Governo, de acordo com a Constituição de 1978 daquele país.

Nós temos agora um panorama das políticas que o governo de Zapatero adotou e até que ponto elas podem ser vistas como políticas cívicas, projetadas para proteger a liberdade como não dominação das pessoas contra o poder privado. [...] Como [...] tem trabalhado para proteger os cidadãos contra o perigo de seu próprio poder público? O governo fez questão de cumprir fielmente as restrições existentes de transparência, responsabilidade e responsividade. [...] Sob luzes republicanas, então, todos poderiam ver o Estado como uma fonte necessária, mas não dominadora, de restrição e coordenação.³⁵⁸

Em “Direito e democracia”, ao discorrer sobre a separação entre Estado e sociedade no direito constitucional alemão, Jürgen Habermas aborda o princípio da responsabilidade democrática³⁵⁹, enunciando que “[...] a responsabilidade do governo e dos ministros para com suas próprias decisões [...] corresponde aos direitos de controle e de exoneração da representação popular.”³⁶⁰

Dentre aqueles relacionados aos neorrepublicanos, mesmo que assim não se designem, os comunitaristas – como sugere o nome – estabelecem na associação entre as pessoas a base da sociedade. Michael Walzer, um de seus expoentes, admitia há mais de três décadas, que “[...] o renascimento do republicanismo clássico fornece grande parte do material da política comunitarista contemporânea.”³⁶¹

A burocracia foi apontada também por Charles Taylor, também tido por comunitarista, como *locus* potencial de irresponsabilidade, porém já em contexto de redução do papel do Estado, principalmente naqueles países em que seu uma

³⁵⁸ Em tradução livre. No original: “We now have a picture of the policies that the Zapatero government has pursued and the extent to which they can be seen as civicist policies, designed to guard people’s freedom as nondomination against private power. [...] How [...] has it worked to guard citizens against the danger from its own public power? The government has made a point of complying faithfully with existing constraints of transparency, accountability, and responsiveness. [...] By republican lights, then, everyone would be able to view the state as a necessary but undominating source of restriction and coordination.” (MARTÍ, José Luis; PETTIT, Philip. **A political philosophy in public life: civic republicanism in Zapatero’s Spain**. New Jersey: Princeton University Press, 2010. p. 85-86).

³⁵⁹ A responsabilidade democrática é questionada por Wolfgang Streeck no contexto da União Europeia, que identifica com o que denomina de Estado de consolidação europeu, visto como “[...] um regime supra-estatal regulador dos Estados nacionais que aderiram ao mesmo, sem um governo com responsabilidade democrática, mas com regras vinculativas: com *governance* em vez de *government*, com uma democracia domesticada pelos mercados, em vez de mercados domesticados pela democracia.” (STREECK, Wolfgang. **Tempo comprado: a crise adiada do capitalismo democrático**. Coimbra: Actual, 2013. p. 178). Itálicos no original.

³⁶⁰ HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. 2. ed. rev. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2012. v. 1, p. 219.

³⁶¹ WALZER, Michael. **Política e paixão: rumo a um liberalismo mais igualitário**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2008. p. 233.

progressiva implantação das ideias neoliberais, na transição dos anos 70 para os 80 do século XX³⁶².

[...] o capitalismo corporativo em grande escala, muitas vezes de escopo transnacional, afeta de maneira importante as condições de vida das pessoas, drenando efetivamente o poder das instituições participativas e transferindo-o para organizações burocráticas irresponsáveis³⁶³

1.2.3 No pensamento republicano brasileiro

Ainda que utilizando, para a abordagem desta seção, critério diverso (espacial) do antes adotado no capítulo (temporal), é indispensável, para a construção do argumento central da tese, que se volte o olhar à evolução do ideário republicano no Brasil.

Já se disse na Introdução que a história brasileira registra, durante o período colonial e, especialmente, durante o Império, eclosões republicanas. Não é o objetivo desta parte do estudo empreender um amplo escorço histórico³⁶⁴, mas apenas registrar alguns dos principais movimentos³⁶⁵, deles extraíndo a relação entre república e responsabilidade que apresentam.

Antecedendo em alguns meses a Revolução Francesa, o que explica a predominante influência norte-americana em suas ideias³⁶⁶, a Inconfidência Mineira,

³⁶² O Reino Unido, com a primeira-ministra conservadora Margareth Thatcher, no governo a partir de 1979, e os Estados Unidos, com o presidente republicano Ronald Reagan, empossado em 1981, são os principais exemplos.

³⁶³ TAYLOR, Charles. Republican democracy. In: TAYLOR, Charles. **Democracia republicana/Republican democracy**. Santiago (Chile): LOM, 2012. E-book. p. 12-14. No original: “[...] large-scale corporate capitalism, often transnational in scope, importantly affects the conditions of people’s lives, effectively draining the power of participatory institutions, and transferring it to irresponsible bureaucratic organizations.”.

³⁶⁴ Cf. STERLING, Heloisa Murgel. **Ser republicano no Brasil Colônia**: a história de uma tradição esquecida. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

³⁶⁵ Entre 1710, quando da deflagração da Revolta de Olinda, na então Capitania de Pernambuco do Brasil Colônia, e 1845, com o final da Revolução Farroupilha, na Província do Rio Grande do Sul, que se separara do Império, diversos levantes, alguns deles republicanos, tiveram lugar no país, dentre os quais a Conjuração (segundo os sediciosos vencidos) ou Inconfidência (de acordo com a Metrópole vencedora) Mineira, de 1789, e a Revolução Pernambucana, de 1817.

³⁶⁶ “Os conjurados mineiros estavam abastecidos de informações sobre as inovações constitucionais produzidas pelo republicanismo norte-americano, durante o período da Confederação, por meio de um sistema de comunicação que incorporava diversos suportes de comunicação – o mais importante entre eles, o livro *Recueil de loix constitutives des colonies anglaises confédérées sous la dénomination d’États-Unis de l’Amérique-Septentrionale*.” (FURTADO, Júnia Ferreira; STERLING, Heloisa Murgel. República e sedição na Inconfidência Mineira: leituras do *Recueil* por

se não atingiu, uma vez que foi frustrada em seus intentos, o estágio da proclamação de uma república, teve no republicanismo sua força motriz, com ênfase no aspecto da limitação do poder.

Liderada por letrados em contato com Thomas Jefferson, em Paris, a conjuração, afora a insatisfação com os tributos pagos à Coroa, mirava na corrupção do governador local, que contava com “[...] um corpo de funcionários régios arrogantes, gananciosos e irresponsáveis, que prosperavam na colônia e corrompiam o sistema [...] por dentro [...]”³⁶⁷.

As denúncias da corrupção colonial, clamando pela responsabilidade que vislumbravam na república almejada, surgiam nos versos então apócrifos das satíricas *Cartas Chilenas* (de clara inspiração instrumental nas *Cartas Persas* de Montesquieu), tais como:

Mas alguns não presumem ser vassalos,
Só julgam que os decretos dos augustos
Têm força de decretos, quando ligam
Os braços dos mais homens, que eles mandam,
Mas nunca quando ligam os seus braços.
Com esta sábia lei replica o corpo
Dos pobres senadores e pondera
Que o severo juiz, que as contas toma,
Lhes não há de aprovar tão grandes gastos.³⁶⁸

Já a Revolução Pernambucana de 1817, embora também influenciada pelo republicanismo dos Estados Unidos, principalmente pelo viés federalista, teve inspiração na Constituição francesa de 1795, como observa Evaldo Cabral de Mello, ressaltando a “[...] influência termidoriana na criação de uma junta de cinco diretores [...]” e que “[...] a tradição republicana sempre estivera associada aos regimes de

uma sociedade de pensamento. In: MAXWELL, Kenneth (org.). **O livro de Tiradentes**: transmissão atlântica de ideias políticas no século XVIII. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2013. p. 124).

³⁶⁷ STERLING, *op. cit.*, p. 154.

³⁶⁸ GONZAGA, Tomás Antônio. **Cartas chilenas**. Disponível em: http://objdigital.bn.br/Acervo_Digital/livros_eletronicos/cartas%20chilenas.pdf. Acesso em: 22 jan. 2021. Carta 5ª, 81-89.

tipo colegiado, de modo a frisar sua diferença com o despotismo dos sistemas monárquicos [...]”³⁶⁹.

De se ressaltar a previsão, na Lei Orgânica³⁷⁰, editada para vigorar enquanto não fosse instalada a Assembleia Constituinte que o movimento previra, a instituição de crimes de responsabilidade, pelos quais “[...] os governadores só poderiam ser processados ao fim da sua gestão, mas os secretários de Estado sê-lo-iam imediatamente.”³⁷¹.

Quase duas décadas após a Pernambucana, a Revolução Farroupilha (também denominada de Guerra dos Farrapos), resultante, principalmente, da insatisfação do setor econômico primário gaúcho com a tributação central, levou à secessão da então Província de São Pedro do Rio Grande do Sul³⁷² do Império do Brasil. Eclodida em 1835, com o objetivo inicial de forçar a troca do representante imperial, a revolta resultou na proclamação da República Rio-Grandense³⁷³ no ano seguinte.

As ideias republicanas³⁷⁴ eram minoritárias no movimento, e foram fomentadas, principalmente, pelos italianos e antigos *carbonari* que a ele aderiram, a começar por Tito Livio Zambeccari e Luigi Rossetti, ambos muito próximos ao líder maior da revolta, Bento Gonçalves da Silva, como refere Laura Dornelles:

[...] a Guerra Farroupilha teve seu desenrolar contemporâneo a esse espírito da Giovine Europa, ou seja, foi concomitante à tentativa de Mazzini de ampliar a expansão do ideário republicano [...] [e] influenciou uma geração de ativistas italianos que lutaram na Guerra Farroupilha, como Giuseppe Garibaldi, Livio Zambeccari e Luigi Rossetti, dentre outros.³⁷⁵

³⁶⁹ MELLO, Evaldo Cabral de. **A outra Independência**: o federalismo republicano de 1817 a 1824. São Paulo, Ed. 34, 2004. p. 47.

³⁷⁰ Considerada um marco do constitucionalismo no Brasil.

³⁷¹ *Ibid.*, p. 49.

³⁷² Hoje, Estado do Rio Grande do Sul.

³⁷³ Cujas bandeira ostentava um brasão com as palavras “Liberdade”, “Igualdade” e “Humanidade”, corroborando a forte influência dos italianos sobre o movimento, com a evidente inspiração nas palavras de ordem da *Giovine Italia* de Mazzini (*libertà, uguaglianza e umanità*).

³⁷⁴ Sugeridas ao menos no Hino Rio-grandense (redigido no final da revolução por Francisco Pinto da Fontoura) em estrofe dele extirpada durante o regime militar no Brasil (1964-1985), que dizia: “Entre nós reviva Atenas / para assombro dos tiranos / Sejam gregos na glória / e na virtude, romanos”.

³⁷⁵ DORNELLES, Laura de Leão. **Risorgimento e revolução**: Luigi Rossetti e os ideais de Giuseppe Mazzini no movimento farroupilha. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2017. E-book

Apenas sete anos após, entretanto, foi submetido à Assembleia Legislativa um projeto de constituição, que não chegou a ser votado, em face da dissolução do Parlamento dias após a sua remessa. De se destacar, ainda assim, como inovação em termos de responsabilidade na república que se pretendia constituir, a quebra do dogma da inviolabilidade do Chefe de Estado³⁷⁶.

Tendo copiado quase integralmente a Constituição brasileira de 1824, adaptando-a à forma de governo proposta, o projeto trazia a possibilidade de responsabilização do Presidente da República, ao dispor sobre as competências da Câmara dos Deputados, dentre as quais constava a de acusar³⁷⁷ o Presidente da República perante o Senado, a quem competiria julgá-lo.

Serenados os ânimos após o período de revoltas, um dos documentos que simbolizaram a iminência do advento da república no Brasil foi o Manifesto do Centro Liberal de 1869, assinado por nove políticos do Partido Liberal (então na oposição a um gabinete chefiado pelo Partido Conservador), à frente dos quais estava José Tomás Nabuco de Araújo, imortalizado por seu filho Joaquim Nabuco no clássico “Um estadista do Império”³⁷⁸.

A crítica acerba a posturas autoritárias do governo, chegando a acenar com o risco da derrubada da monarquia, ao consignar a proclama “Ou a reforma, ou a revolução”, conecta também a necessária responsabilidade do gabinete à participação popular nos rumos da nação: “Onde está neste regime, que se diz do

³⁷⁶ “Art. 99. A Pessoa do Imperador é inviolavel, e Sagrada: Elle não está sujeito a responsabilidade alguma. [...] Art. 129. Nem a Regencia, nem o Regente será responsavel.” (BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil**. Arts. 99 e 129. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm. Acesso em: 17 jan. 2021).

³⁷⁷ “Art. 22 - Compete igualmente à mesma câmara o direito exclusivo de acusar perante o Senado ao Presidente da República, Ministros de Estado, Conselheiros de Estado, membros de ambas as câmaras e do tribunal supremo de justiça, pelos delitos seguintes:

1.º - Traição. 2.º - Por peita, suborno ou concussão. 3.º - Por abuso do poder. 4.º - Por violação da Constituição e das leis. 5.º - Por tudo quanto obrarem contra a liberdade, segurança e propriedade dos cidadãos. 6.º - Por dissipação dos bens públicos. 7.º - Pelos conselhos que derem opostos às leis e aos interesses do Estado manifestamente dolosos. 8.º - Finalmente por quaisquer outros crimes, que mereçam pena infamante ou de morte. (RIO GRANDE DO SUL. **Projeto de Constituição da República Rio-Grandense**. Disponível em: <http://www2.al.rs.gov.br/biblioteca/LinkClick.aspx?fileticket=ke0cjMnRBi0%3d&tabid=3107&language=pt-BR>. Acesso em: 17 jan. 2021).

³⁷⁸ No qual destacou que “[d]e 1831 a 1840 [...] a República foi experimentada em nosso país nas condições mais favoráveis em que a experiência podia ser feita. [...] No Brasil, [...] a Regência foi a república de fato, a república provisória.” (NABUCO, Joaquim. Um estadista do império. *In*: NABUCO, Joaquim. **Essencial Joaquim Nabuco**. São Paulo: Penguin Companhia, 2010. p. 333-514, p. 342).

povo e pelo povo, a influência mediata ou imediata, próxima ou remota, do povo no governo do país, na nomeação e demissão daquele que governam?”³⁷⁹.

Foi só no ano seguinte, porém, que a palavra subjacente àquele libelo do Centro Liberal teve o desvelamento necessário para semear a ideia que representava: república. Tratava-se do já citado *Manifesto Republicano*, que avançava quanto à responsabilidade.

Após ressaltar que “[...] o fundador do Império e chefe da dinastia reinante se consagrou inviolável, sagrado e irresponsável [...]”³⁸⁰ e que o “[...] poder soberano, privativo, perpétuo e irresponsável forma, a seu nuto, o Poder Executivo, escolhendo os ministros, o Poder Legislativo [...] e o Poder Judiciário, nomeando os magistrados [...]”³⁸¹ –, pregava que:

[...] o funcionário tem de ser revogável, móvel, eletivo, criando a fórmula complementar dos estados modernos – a mobilidade nas pessoas e a perpetuidade nas funções – contra a qual se levantam nos sistemas, como o que nos rege, os princípios da hereditariedade, da inviolabilidade, da irresponsabilidade.³⁸²

O grande Rui Barbosa diria³⁸³, já nos estertores do Império brasileiro:

A república é o vasto ambiente da liberdade moderna, o éter onipresente nas instituições contemporâneas, envolvendo-as, permeando-as, iluminando-as pelo atrito. A força irresistível desse princípio consiste em que

³⁷⁹ MANIFESTO do Centro Liberal (31 março 1869). In: BONAVIDES, Paulo; AMARAL, Roberto. **Textos políticos da história do Brasil**. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2002. v. 2: - Império - Segundo Reinado (1840-1889), Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/81923>. Acesso em: 14 mar. 2020. p. 457.

³⁸⁰ MANIFESTO republicano de 1870. In: MENEZES, Djacir (org.). **O Brasil no pensamento brasileiro**. v. 1. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/1024/201145.pdf>. Acesso em: 04 fev. 2020. p. 731.

³⁸¹ *Ibid.*, p. 743.

³⁸² *Ibid.*

³⁸³ O que muito depois viria a ser reafirmado, v.g., por José Luis Martí, respeitado neorrepublicanista da geração mais recente: “[...] ao contrário do que se possa pensar, nada impede que uma república deliberativa seja ao mesmo tempo uma monarquia. As razões pelas quais o republicanismo tem sido tradicionalmente antimonárquico tinham a ver com a natureza das monarquias absolutistas do passado, mas não há nada incompatível hoje entre a existência de uma monarquia parlamentar e os valores republicanos”. No original: “[...] contra lo que se podría pensar, nada impide que una república deliberativa sea a la vez una monarquía. Las razones por las que el republicanismo ha sido tradicionalmente antimonárquico tenían que ver con la naturaleza de las monarquías absolutistas del pasado, pero no hay nada incompatible hoy entre la existencia de una monarquía parlamentaria y los valores republicanos.” (MARTÍ, José Luis. *La república deliberativa*. Madrid: Marcial Pons, 2006. p. 287).

penetra as monarquias, constituindo o elemento de combustão vital indispensável a todas as constituições viventes. [...] República significa autogoverno do povo, e monarquia representativa não quer dizer outra coisa. [...] As monarquias republicанизam-se mediante as instituições parlamentares, assim como a república se cesariza pela ditadura. Cientificamente, o que lhes distingue o caráter, são os princípios constitucionais.³⁸⁴

Em matéria doutrinária, a obra referencial contemporânea³⁸⁵ no Brasil sobre republicanismo, visto sob o viés jurídico, é “República e Constituição”, do advogado e professor Geraldo Ataliba, escrita em 1985 – na vigência do diploma constitucional anterior, portanto, que fora outorgado³⁸⁶ pelo regime militar então recém-findo. O ex-reitor da PUC de São Paulo produziu uma reflexão que poderia ter servido de inspiração – se é que não o foi – para os constituintes empossados em 1987.

A inerência da responsabilidade à ideia de república³⁸⁷ fica expressa logo no marco inicial do estudo:

República é o regime político em que os exercentes de funções políticas (executivas e legislativas) representam o povo e decidem em seu nome, fazendo-o com responsabilidade, eletivamente e mediante mandatos renováveis periodicamente. [...] A responsabilidade é o penhor da idoneidade da representação popular.³⁸⁸

³⁸⁴ BARBOSA, Rui. Nossos ídolos. In: OBRAS seletas de Rui Barbosa. v 6. Disponível em: https://www.literaturabrasileira.ufsc.br/_documents/0006-01401.html#NOSSOS%C3%8DDOLOS. Acesso em: 24 jan. 2020.

³⁸⁵ É relativamente escassa a doutrina nacional quanto ao tema, permanecendo há décadas como referência, dentre as obras monográficas, *República e Constituição*, de Geraldo Ataliba. Mais recentemente, são dignas de relevo *A forma da República: da Constituição mista ao Estado*, de Cicero Araujo, de 2013, e *Orçamento republicano e liberdade igual: ensaio sobre direito financeiro, república e direitos fundamentais*, de Fernando Facury Scaff, publicado em 2018. Também merecem registro os artigos de Adriano Pilatti, *O princípio republicano na Constituição de 1988*, de 2006, e de Daniel Sarmento, *O princípio republicano nos 30 anos da Constituição de 88: por uma república inclusiva*, de 2018, além do verbete “Princípio republicano”, redigido por Ana Paula de Barcellos em 2011, no *Dicionário de princípios jurídicos* coordenado, dentre outros, por Ricardo Lobo Torres. Por último – e não menos importante –, indispensável citar a vasta produção de Newton Bignotto sobre a tradição republicana, sobretudo a monografia *Origens do republicanismo moderno*, de 2001, e a coletânea *Pensar a República*, de 2000, por ele organizada.

³⁸⁶ Através da Emenda à Constituição nº 1/1969, que reescreveu a Carta de 1967, também ela outorgada já sob o regime militar.

³⁸⁷ BARCELLOS, Ana Paula de. Princípio republicano. In: TORRES, Ricardo Lobo; KATAOKA, Eduardo Takemi; GALDINO, Flávio. **Dicionário de princípios jurídicos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. p. 1178.

³⁸⁸ ATALIBA, Geraldo. **República e constituição**. 3. Ed. atual. por Rosolea Miranda Folgosi. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 15.

E o par conceitual prossegue marcante ao longo da obra, a merecer, no capítulo que trata do regime republicano, uma seção específica (“Responsabilidade e república”), na qual o mestre – o autor mais citado sobre o tema no STF – afirma:

A simples menção ao termo república já evoca um universo de conceitos intimamente relacionados entre si, sugerindo a noção do princípio jurídico que a expressão quer designar. Dentre tais conceitos, o de responsabilidade é essencial. Regime republicano é regime de responsabilidade. Os agentes públicos respondem por seus atos. Todos são, assim, responsáveis.³⁸⁹

Perceba-se dos trechos citados, cujas assertivas são escorreitas, que o grande Ataliba parece julgar prescindir, para a fundamentação da tese que sustenta, de uma exposição histórica da tradição republicana (assunto que certamente dominava, homem culto que era), assumindo como dada a identificação entre república e responsabilidade.

Já Ana Paula Barcellos considera, ao ampliar o sentido de república para além da forma de governo, que a responsabilidade (política, ao lado da eletividade e da periodicidade dos mandatos) é um dos princípios “[...] instrumentais para a realização da igualdade e da soberania popular [...]” que dela decorrem.

E o professor de algumas gerações de constitucionalistas brasileiros, José Afonso da Silva, além de afirmar o caráter substancial do princípio republicano, deixa claras suas linhas gerais na Constituição Federal de 1988. E o faz estabelecendo seu liame com a responsabilidade, através da menção expressa ao dever de prestar contas:

O princípio republicano não deve ser encarado do ponto de vista puramente formal, como [...] oposição à forma monárquica. [...] Isso significa que a forma republicana implica a necessidade de [...] prestação de contas da administração pública.³⁹⁰

³⁸⁹ *Ibid.*, p. 67.

³⁹⁰ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 103.

2 A REPÚBLICA NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA

Este capítulo tem por escopo a identificação, no direito constitucional brasileiro positivado³⁹¹, dos *loci* republicanos, expressos e deduzidos, a fim de conformá-los sistematicamente.

2.1 A NORMATIVIDADE DA REPÚBLICA

Após a reconstituição da gênese da ideia de república, nela identificando o componente da responsabilidade, há uma questão prévia a ser solvida, para só então estabelecer seu conteúdo jurídico. Trata-se de esclarecer se, efetivamente, a república vem a se constituir na matéria de um princípio. Para tanto, antes ainda, é necessário delimitar o conceito de princípio³⁹² adotado no âmbito desta tese.

Mais do que isso, cotejá-lo com os de categorias correlatas, como as de sobreprincípio, regra, valor e postulado, em prol da clareza na utilização de cada termo³⁹³. Observa-se, não raro, a utilização indistinta desses conceitos e, amiúde, a carência de argumentos sobre a adequação de seu uso à situação em que se pretende aplicá-los.

O estudo, todavia, não tem a pretensão de sequer esboçar uma teoria geral dos princípios³⁹⁴, ainda que diminuta, nem mesmo comporta uma revisão exaustiva dos autores fundamentais no trato com o tema.

³⁹¹ Excertos da Constituição se encontram no Anexo C desta tese.

³⁹² Ele mesmo polissêmico, como afirmado pela culta Professora Judith Martins-Costa, na sua obra-prima sobre a boa-fé, *verbis*: “O conceito de ‘princípio’ no direito é polissêmico e polêmico, pesadamente carregado de história. A diversidade das classificações doutrinárias nada mais reflete, aliás, do que esta plurivocidade que o caracteriza. Na raiz da polêmica e da polissemia estão a determinação de sua natureza (isto é, o que são os princípios, se constituem ou não normas jurídicas), os modelos jurídicos que podem seguir em cada ordenamento e a delimitação de suas funções.” (MARTINS-COSTA, Judith. **A boa-fé no direito privado**: sistema e tópica no processo obrigacional. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 316).

³⁹³ Como observa Humberto Ávila, no clássico sobre a matéria: “A dogmática constitucional deve buscar a clareza também porque ela proporciona maiores meios de controle da atividade estatal.” (ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 19. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2019. p. 45).

³⁹⁴ Atento à pertinente advertência de José Alcebíades de Oliveira Junior e Leonardo da Rocha de Souza, de que “[o]s ‘princípios’ sempre foram os ‘calcanhares de Aquiles’ das teorias positivistas, especialmente pelo seu caráter aberto e movediço.” (OLIVEIRA JÚNIOR, José Alcebíades; SOUZA, Leonardo Rocha de. **Sociologia do direito**: desafios contemporâneos. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016. p. 184).

A incursão pretendida tem caráter meramente metodológico e epistêmico, ainda que, no seu desenvolvimento, não prescindia das análises mais abalizadas a delinear essa categoria. Nesse sentido, o recorte proposto abarca especialmente algumas das teorizações que vieram a lume desde as últimas décadas do século passado, no Brasil e no exterior³⁹⁵.

2.1.1 Princípios

Pelo caráter paradigmático que logrou sua teoria principiológica, a delimitação conceitual deve partir de Ronald Dworkin. Em sua obra *Taking rights seriously*³⁹⁶, inicia por distinguir princípios de políticas³⁹⁷, em termos de padrões diferenciados das regras, dizendo:

Denomino ‘política’ aquele tipo de padrão que estabelece um objetivo a ser alcançado, em geral uma melhoria em algum aspecto econômico, político ou social da comunidade [...] Denomino ‘princípio’ um padrão que deve ser observado, não porque vá promover ou assegurar uma situação econômica, política ou social considerada desejável, mas porque é uma exigência de justiça ou equidade ou alguma outra dimensão da moralidade.³⁹⁸

A seguir, baseando a classificação das normas, tomadas como gênero, marcadamente no modo de aplicação de suas espécies, Dworkin aponta que “[...] a diferença entre princípios jurídicos e regras jurídicas é de natureza lógica. [...]”³⁹⁹. Esclarece que “[...] regras são aplicáveis à maneira do tudo-ou-nada [...]”⁴⁰⁰, sendo que, conforme “[...] os fatos que [...] estipula, então a regra é válida [...] ou não é [...]”⁴⁰¹.

E estabelece a dicotomia entre as espécies normativas, afirmando que os “[...] princípios possuem uma dimensão que as regras não têm – a dimensão do peso ou

³⁹⁵ Quase todas desenvolvidas a partir das teorias postas por Ronald Dworkin e Robert Alexy,

³⁹⁶ Embora lançado em 1977, seus capítulos contemplam, à exceção de dois, desenvolvimentos de artigos publicados a partir de 1967.

³⁹⁷ *Polícies*, no original.

³⁹⁸ DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2020. p. 36.

³⁹⁹ *Ibid.*, p. 39.

⁴⁰⁰ *Ibid.*

⁴⁰¹ *Ibid.*

importância”⁴⁰². Assim, enquanto o intérprete, quando “[...] os princípios se inter cruzam [...] tem de levar em conta a força relativa de cada um [...]”⁴⁰³, não pode fazê-lo se “[...] duas regras entram em conflito, [pois] uma delas não pode ser válida.”⁴⁰⁴.

A distinção feita por Robert Alexy, a partir da teoria de Dworkin, entre princípios e regras é a seguinte:

Regras são normas que [...] ordenam, proíbem ou permitem [...] ou autorizam a algo definitivamente. Elas podem [...] ser designadas como *mandamentos definitivos*. [...] Pelo contrário, os princípios são *mandamentos de otimização* [...] normas que ordenam que algo seja realizado em uma medida, tão alta quanto possível, [...] podem ser cumpridos em graus diferentes [...] ⁴⁰⁵ (itálicos no original).

Após destacar que os princípios são necessariamente conectados com a proporcionalidade (que trata também como princípio), estabelece a distinção entre esses e os valores: “[...] princípios dizem o que *prima facie* é devido, valores, o que *prima facie* é bom.”⁴⁰⁶.

Divide, ainda, os princípios, a partir do objeto da otimização que comandam, em formais e materiais. Estes, ligados a conteúdos determinados (que podem ser identificados com bens jurídicos), exemplificando com a vida e a liberdade de expressão, dentre outros. Aqueles, direcionados a “decisões jurídicas”, com caráter procedimental, portanto, e traz o princípio da democracia como exemplo.

O mais importante a se destacar, e desde já enquadrando o princípio republicano, na classificação proposta por Alexy, no rol dos princípios formais, é a afirmação de que eles [...] exigem que a autoridade de normas expedidas devidamente (em conformidade com o ordenamento jurídico) e socialmente eficazes

⁴⁰² *Ibid.*, p. 42.

⁴⁰³ *Ibid.*

⁴⁰⁴ *Ibid.* p. 43.

⁴⁰⁵ ALEXY, Robert. **Direito, razão, discurso**: estudos para a Filosofia do Direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007. p. 204.

⁴⁰⁶ *Ibid.*, p. 205.

seja otimizada [...]”⁴⁰⁷ e “[...] também requer que esse escopo [das competências parlamentares] seja o mais amplo possível.”⁴⁰⁸.

Disso decorre, no modelo de combinação entre princípios formais e materiais que apresenta em seguida, que uma “[...] interferência em um direito constitucional [...] que não é justificada por qualquer razão material, é não apenas desproporcional, mas também arbitrária.”⁴⁰⁹.

Jorge Miranda, ao introduzir o tema da função ordenadora dos princípios, explica sua própria visão do Direito, e a posição aos princípios nela reservada: “O Direito é ordenamento [...] é valor incorporado em norma. E esse ordenamento, [...] esse valor [...] traduz-se em princípios, logicamente anteriores aos preceitos.”⁴¹⁰.

Associando-se àqueles que defendem a contraposição entre regras e princípios, como espécies do gênero das normas, Miranda propõe interessante classificação dos princípios constitucionais substantivos (os adjetivos aqui não serão tratados).

Divide-os em “axiológicos fundamentais” (limites transcendentais do poder constituinte, como a dignidade da pessoa humana), “constitucionais instrumentais” (exemplifica com o da publicidade das normas e o da competência) e, mais proximamente dizentes com tema deste trabalho, os “político-constitucionais”. Dentre estes, elenca, além do democrático e o da separação de poderes, o princípio republicano.

Já Canotilho, também se associando à bipartição da norma (que denomina de “superconceito”) em regras e princípios, propõe critérios diferenciadores⁴¹¹ e define os “[...] princípios como normas jurídicas impositivas de uma *otimização*, compatíveis com vários graus de concretização [...]”⁴¹², pelo que “[...] permitem o

⁴⁰⁷ ALEXY, Robert. Princípios formais. In: TRIVISONNO, Alexandre Travessoni Gomes; SALIBA, Aziz Tuffi; LOPES, Mônica Sette (org.). **Princípios formais e outros aspectos da teoria discursiva do direito**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2018. p. 10.

⁴⁰⁸ *Ibid.* A referência a “competências parlamentares” no exemplo do princípio democrático poderia ser substituída, caso o enfoque se desse no princípio republicano, por “competências judiciárias”.

⁴⁰⁹ *Ibid.*, p. 14.

⁴¹⁰ MIRANDA, Jorge. **Teoria do estado e da constituição**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 299.

⁴¹¹ “[...] a) *Grau de abstração* [...] (b) *Grau de determinabilidade* [...] c) *Carácter de fundamentalidade* [...] d) *Proximidade da ideia de direito* [...] f) [sic] *Natureza normogenética* [...]” (CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 1160).

⁴¹² *Ibid.* p. 1161 (itálico no original).

balanceamento de valores e interesses (não obedecem, como as regras, à lógica do tudo ou nada'), consoante o seu peso e a ponderação de outros princípios [...]"⁴¹³.

Em sequência, classifica os princípios jurídicos em quatro modalidades, dentre as quais a dos "princípios políticos constitucionalmente conformadores"⁴¹⁴. Nesta, inclui o princípio republicano na subcategoria dos princípios estruturantes do regime político, os quais "[...] os órgãos encarregados da aplicação do direito devem ter em conta, seja em atividades interpretativas, seja em actos inequivocamente conformadores (leis, actos políticos)."⁴¹⁵.

Riccardo Guastini coloca, dentre as controvérsias entre juristas que considera estarem a demandar uma taxonomia esclarecedora, aquela referente aos princípios, como segue:

Em doutrina, a adscrição de uma norma à classe das regras ou à classe dos princípios depende não já (ou não tanto) do conceito de princípio utilizado (tacitamente), senão, melhor, de juízos de valor. Na linguagem corrente dos juristas, o uso do termo 'princípio' tem um evidente componente axiológico: com esse termo os juristas se referem a normas que eles consideram em algum sentido 'fundamentais', ou seja, dotadas de uma importância especial desde o ponto de vista axiológico [...]"⁴¹⁶.

A dignidade da pessoa humana pode servir de paralelo – em face do princípio republicano – quanto à dificuldade de enquadramento categórico e, espera-se, de superação das controvérsias quanto à sua natureza. É a lição de Ingo Sarlet, que discorre sobre ela em alentado verbete de Dicionário de Princípios:

Adentrando, desde logo, o exame do status jurídico-normativo da dignidade da pessoa humana no âmbito de nosso ordenamento constitucional, verifica-se que [...] o Constituinte de 1988 preferiu não [a] incluir [...] no rol dos direitos e garantias fundamentais, guindando-a [...] à condição de princípio (e valor) fundamental [...]"⁴¹⁷.

⁴¹³ *Ibid.* (itálico no original).

⁴¹⁴ As demais são as dos princípios jurídicos fundamentais, princípios constitucionais impositivos e princípios-garantia.

⁴¹⁵ *Op. cit.*, p. 1166.

⁴¹⁶ GUASTINI, Riccardo. **Otras distinciones**. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2014. p. 112 (deixa-se de transcrever o original, por ter sido feita a citação a partir de tradução livre do espanhol, e não do italiano).

⁴¹⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. Algumas notas sobre a dignidade da pessoa humana na sua condição de norma jurídica (princípio) e valor fundamental da ordem constitucional brasileira. In: TORRES, Ricardo Lobo; KATAOKA, Eduardo Takemi; GALDINO, Flávio. **Dicionário de princípios jurídicos**.

Seguindo, após observar que princípios e direitos fundamentais não são “[...] conceitos antitéticos e reciprocamente excludentes (notadamente pelo fato de as próprias normas de direitos fundamentais terem cunho eminentemente – embora não exclusivamente – principiológico [...])”⁴¹⁸, afirma que “[...] do próprio princípio da dignidade da pessoa [...] devem ser deduzidos direitos fundamentais autônomos, não especificados [...])”⁴¹⁹.

Em seu Curso de Direito Constitucional, Paulo Bonavides empreende análise histórica dos princípios, explorando a doutrina nacional e estrangeira. Destaca que, em que pese a proeminência dada hodiernamente a Dworkin e Alexy, seus predecessores, como Jean Boulanger e Joseph Esser, dentre outros, contribuíram com relevo ao desenvolvimento dessa categoria, embora não lhe atribuíssem densidade normativa autônoma.

Identifica, caracterizando o que seria hoje um “Estado principial”, a transmutação havida dos princípios gerais de direito⁴²⁰ em princípios jurídicos, que teriam absorvido o papel antes desempenhado pelos princípios ditos “supralegais”, e fecha o estudo sobre o tema asseverando que “[...] a teoria dos princípios chega à presente fase [...] com [...] a proclamação de sua normatividade [e] a distinção entre regras e princípios como espécies do [...] gênero norma [...]”.

Luís Roberto Barroso e Ana Paula de Barcellos, em ensaio integrante de coletânea sobre a (então) nova interpretação constitucional, ao abordarem os princípios, seguem, em linhas gerais, a classificação tradicional advinda de Dworkin e Alexy, especificando-os, dicotomicamente com as regras, no gênero das normas jurídicas.

Aprofundando a distinção, referem-se às regras como “[...] descritivas de condutas [...]”⁴²¹ e aos “[...] princípios como normas que identificam valores a serem

Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. Verbete Dignidade Humana (Princípio da) (no Direito Constitucional). p. 336-339, p. 337.

⁴¹⁸ *Ibid.*

⁴¹⁹ *Ibid.*

⁴²⁰ Já quanto a esses, Bobbio identificava, ao lado dos que expressamente constavam das normas, os não-expressos, que definia como “[...] aqueles que se podem tirar por abstração de normas específicas ou pelo menos não muito gerais: são princípios, ou normas generalíssimas, formuladas pelo intérprete, que busca colher, comparando normas aparentemente diversas entre si, aquilo a que comumente se chama o espírito do sistema.” (BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. 5. ed. Brasília: UnB, 1994. p. 159).

⁴²¹ BARROSO, Luís Roberto; BARCELLOS, Ana Paula de. O começo da história: a nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro. *In*: BARROSO, Luís

preservados ou fins a serem alcançados [...]”⁴²², neles identificando, “[...] normalmente, um conteúdo axiológico ou uma decisão política [...]”⁴²³.

Apontam nos princípios a característica que se pode chamar de plasticidade, já que, por sua relativa indeterminação, “[...] permite que a norma se adapte, ao longo do tempo, a diferentes realidades [...]”⁴²⁴, aparentemente se referindo – já que, no ponto, não foi mencionado – ao fenômeno da mutação constitucional.

Convém destacar, ainda, do estudo que empreendem esses autores acerca dos princípios constitucionais materiais, a categorização do princípio republicano dentre os “[...] princípios fundamentais [que] expressam as principais decisões políticas no âmbito do Estado, [...] a configuração básica da organização do poder político.”⁴²⁵.

Posição distinta sustenta o ex-Ministro do STF Eros Grau, dando conta da similitude de princípios e regras, que se diferenciariam por critérios de gradação, e não por sua essência: “Nada distingue os princípios das regras de direito. *Regra é gênero, do qual são espécies os princípios explícitos e implícitos e as regras estrito senso.*”⁴²⁶.

Explica o embasamento da diferenciação que defende, e que é base para a crítica que faz ao que chama de “transgressão do sistema jurídico” através do “endeusamento dos princípios”⁴²⁷:

O que caracteriza os princípios como espécie de regra é (i) o seu grau de generalidade – isto é, seu caráter mais amplo e largo de generalidade – e (ii) certa proximidade aos valores tidos como inspiradores do direito positivo. [...] Cogita-se de proximidade que não confunde valores (teleológicos) com princípios (deontológicos), que não compromete o caráter normativo das regras da espécie princípio.⁴²⁸.

Roberto (org.). **A nova interpretação constitucional**: ponderação, direitos fundamentais e relações privadas. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 341.

⁴²² *Ibid.*, p. 340.

⁴²³ *Ibid.*

⁴²⁴ *Ibid.*

⁴²⁵ *Op. cit.*, p. 365.

⁴²⁶ GRAU, Eros Roberto. **Por que tenho medo dos juízes**: a interpretação/aplicação do direito e os princípios. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 104 (itálicos no original).

⁴²⁷ “Um princípio (moral, estético ou de qualquer natureza) constitui base legítima para assumir-se uma posição nos debates públicos, mas não mais do que isso.” (COHN, Gabriel. **Weber, Frankfurt**: teoria e pensamento social 1. Rio de Janeiro: Azougue, 2016. p. 201).

⁴²⁸ *Ibid.*, p. 113.

2.1.2 Sobreprincípios e subprincípios

O estudo mais aprofundado e original sobre princípios produzido em anos recentes, assim reconhecido na doutrina e na jurisprudência, foi o empreendido por Humberto Ávila, inicialmente por meio de artigos⁴²⁹ e, finalmente, elaborado, após desenvolvimentos, como uma teoria geral.

Nela, esse prestigiado autor elabora uma classificação tripartite das normas. Regras e princípios seriam normas de primeiro grau, e os postulados normativos, de segundo (ou metanormas). Mais importante que isso, porém, é a redefinição que propõe da natureza mesma dessas espécies normativas, diferenciando-as (regras e princípios) não mais pelo modo com que resolvem conflitos entre si, mas pela maneira pela qual são justificadas. Explica Ávila:

[...] os critérios de diferenciação passam a ser [...] a *natureza da descrição normativa* (as regras descrevem condutas [...] e os princípios estados ideais [...]); *natureza da justificação* (as regras exigem um exame de correspondência conceitual [...] entre a descrição normativa e os atos [...] ou fatos [...] e os princípios exigem uma avaliação de correlação positiva entre os efeitos da conduta e o estado de coisas que deve ser promovido); *natureza da contribuição* para a decisão (as regras têm pretensão de decidibilidade [...] e s princípios pretensão de complementaridade [...])⁴³⁰ (itálicos no original).

A partir da discriminação que faz das normas, Humberto Ávila observa que também em relação aos princípios deve ser feita diferenciação, não havendo homogeneidade entre eles⁴³¹ e, portanto, dando-se sua aplicação de distintas formas. Assim – e essa a inovação teórica a ser aqui enfatizada –, a ponderação deixa de ser algo inerente aos princípios, sendo vista como a eles contingencial. A alguns princípios será aplicável a ponderação, mas não a outros, conforme as naturezas que apresentem.

São três os critérios a distinguir os princípios, na teoria proposta: função, nível e eficácia. Quanto à função, “[...] há princípios que prescrevem o âmbito e o modo

⁴²⁹ Como marco inicial, aquele publicado da RDA de janeiro/março de 1999: “A distinção entre princípios e regras e a redefinição do dever de proporcionalidade.”

⁴³⁰ ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 19. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2019. p. 159.

⁴³¹ Nas palavras do autor: “Os princípios constitucionais não formam, portanto, uma massa homogênea ou um bloco monolítico” (*Ibid.*, p. 159).

da atuação estatal⁴³² [...] e há princípios que conformam o conteúdo e os fins da atuação estatal [...]”⁴³³. Destes, destacam-se o da liberdade e o da propriedade; daqueles, o republicano e o do Estado de Direito.

No que toca a seus níveis, defende que “[...] há princípios que se igualam por serem objeto de aplicação, mas se diferenciam por se situarem numa relação de subordinação [...]”⁴³⁴. No ponto, importante registro a ser feito é a constatação da possibilidade de subordinação entre princípios, o que, de acordo com o doutrinador, ocorre quando “[...] um princípio é uma norma de execução ou concretização de outra [...]”⁴³⁵.

Exemplifica com o sobreprincípio⁴³⁶ do Estado de Direito⁴³⁷, ao qual se subordinariam os princípios da separação dos poderes, da legalidade e da irretroatividade. Subordinação que encontra paralelo na análise vertical que faz Larenz acerca dos princípios – sem lhes reconhecer, contudo, plena normatividade – em relação aos subprincípios:

[...] cabe a este respeito distinguir vários graus de concretização. No grau mais elevado, o princípio não contém ainda nenhuma especificação de previsão e consequência jurídica, mas só uma ‘ideia jurídica geral’, pela qual se orienta a concretização ulterior como por um fio condutor. Desta espécie são, por exemplo, o princípio [...] da responsabilidade pessoal. Os primeiros indícios de uma especificação de previsão e consequência jurídica e, portanto, do começo da formação de regras, mostram-nos princípios tais como o [...] princípio da confiança [...] como base de uma ‘responsabilidade por confiança’ no Direito privado, [...] o princípio da responsabilidade pelo risco e o de uma imputação daqueles riscos que alguém há-de suportar ‘mais directamente’ que outrem, enquanto critérios de uma responsabilidade por danos. Mas tais ‘subprincípios’ estão também ainda longe, todavia, de representar regras de que pudesse resultar directamente a resolução de um caso particular.⁴³⁸

⁴³² A eles chama de princípios estruturantes, de carácter instrumental, que “[...] sempre deverão ser observados, não podendo ser afastados por razões contrárias.” (*Ibid.*, p. 155).

⁴³³ *Ibid.*, p. 153.

⁴³⁴ *Ibid.* p. 154.

⁴³⁵ *Ibid.*

⁴³⁶ Embora o refira no plural (“os sobreprincípios”).

⁴³⁷ Que trata também por princípio, como acima assinalado.

⁴³⁸ LARENZ, Karl. **Metodologia da ciência do direito**. 3. ed. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1997. p. 674.

Por fim, divide os princípios de acordo com a função eficaz que exercem, que pode ser interpretativa⁴³⁹, integrativa⁴⁴⁰ e bloqueadora.⁴⁴¹ Sob esses aspectos, não há se falar em conflito de princípios, horizontalmente, senão em conformidade de um princípio a outro, ou de aplicação direta de apenas um deles.

Dessa forma, caracteriza os princípios como “[...] normas prescritivas de fins a serem atingidos e que servem de fundamento para aplicação de outras [...]”⁴⁴², além de necessitarem de “[...] complementação por outras normas, quer em nível horizontal, quer em nível vertical.”⁴⁴³.

Para os fins aqui buscados e – repete-se –, sem intuito inovador em termos de teoria, pode-se, com base no esforço procedido, estabelecer o conceito de princípio adotado, para verificar se a ele se amolda a ideia de república. De muita valia, para tanto, a dissociação funcional proposta por Ávila, advinda da heterogeneidade entre princípios que identifica.

2.2 REPÚBLICA COMO SOBREPRINCÍPIO CONSTITUCIONAL

Antes de abordá-la na Constituição brasileira, cabe um registro sobre a presença da república no direito positivo de outros estados (sem a pretensão, como já referido, de fazer uso da metodologia do direito comparado). Ao menos sessenta e cinco países⁴⁴⁴ possuem, hoje em dia, constituições que mencionam a forma republicana, direta ou indiretamente (assim não considerados aqueles que apenas se designam como repúblicas – mais de cem). Vários deles vão além, propiciando que em seus ordenamentos se identifique a incidência de um princípio republicano, ao menos sob o aspecto formal. Assim também no Brasil⁴⁴⁵.

⁴³⁹ De um princípio em relação a outro.

⁴⁴⁰ De modo a suprir lacuna legal.

⁴⁴¹ Para afastar norma incompatível com o princípio. A função dita “rearticuladora”, característica dos sobreprincípios, foi referida na introdução.

⁴⁴² *Ibid.*, p. 160.

⁴⁴³ *Ibid.*

⁴⁴⁴ V. Apêndice A.

⁴⁴⁵ Convém, ademais, referir que todas as Constituições brasileiras desde o fim da monarquia fizeram menção expressa à forma republicana, para além da enunciação de abertura do texto constitucional.

Atribuir um conteúdo jurídico inequívoco⁴⁴⁶ ao princípio republicano na ordem constitucional brasileira, entretanto, exige mais do que identificar o *locus* da norma em si. Dificuldade que é agravada pelo fato de não haver menção expressa a um “princípio republicano” em qualquer artigo da Carta Política.

Sua existência é deduzida⁴⁴⁷ principalmente (1) da redação do art. 1^a e do Preâmbulo à Constituição, ambos enunciando o Estado constituído como a “República Federativa do Brasil”⁴⁴⁸, e (2) da consideração da “forma republicana” como um dos denominados “princípios sensíveis”⁴⁴⁹, cuja inobservância enseja a intervenção da União nos Estados e no Distrito Federal (art. 34, inc. VII, al. “a”).

⁴⁴⁶ Tarefa fundamental, especialmente em se tratando de termo que transita entre o Direito e Política, já que, como ensinou Searle, o “[...] poder político [é] um poder deontico [...]”, e sendo os poderes deonticos “[...] constituídos linguisticamente [...]”, os “[...] que controlam a linguagem controlam o poder.” (SEARLE, John R. *Linguagem e poder*. In: SEARLE, John. **Liberdade e neurobiologia: reflexões sobre o livre-arbítrio, a linguagem e o poder político**. São Paulo: UNESP, 2007. p. 96-97).

⁴⁴⁷ À maneira de Viroli, em relação à Constituição italiana: “[...] o conteúdo republicano da Constituição não se exaure no princípio da soberania popular; surge claramente na relação entre direitos e deveres, e sobretudo na indicação dos deveres do cidadão dos representantes e servidores públicos.” No original: “[...] il contenuto repubblicano della Costituzione non si esaurisce nel principio della sovranità popolare; emerge con tutta evidenza nel rapporto fra diritti e doveri, e soprattutto nell’indicazione dei doveri del cittadino dei rappresentanti e dei pubblici impiegati.” (VIROLI, Maurizio. *Il contenuto repubblicano della Costituzione*. In: CONVEGNO LA COSTITUZIONE IERI E OGGI DELLA ACCADEMIA NAZIONALE DEI LINCEI, Roma, 2008. Disponível em: http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Viro/Viroli_Lincei-relazione-Constituzione.pdf. Acesso em: 15 mar. 2019. p. 2).

⁴⁴⁸ Pontes de Miranda observa, com percuciência, que o próprio termo “república” não merecera protagonismo quando da implantação da forma de governo que denomina, a julgar pelos Decretos do Governo Provisório que antecederam a Constituinte eleita em 1890 e instalada em 1891, iniciando seus trabalhos a partir do texto provido pelo Poder Executivo: “A expressão ‘República dos Estados Unidos do Brasil’, usada em 1891, 1934, 1937 e 1946, vinha de 1890. O Decreto n. 510, citado várias vezes somente falou de Constituição dos Estados Unidos do Brasil, tal como, depois, a Constituição de 1946. O Decreto n. 914-A, de 23 de outubro de 1890, incluiu ‘República’. [...] Coexistiram, no título, a República e os Estados-membros, se bem que os Deputados, eleitos em circunscrições, interiores a Estados-membros, se dissessem ‘da Nação’. Em verdade, foi título posterior à obra, ou alusivo aos limites dos poderes dos próprios constituintes, se cremos que não podia sair dos dois moldes: a República e os Estados-membros.” (MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967**: com a Emenda n. 1 de 1969. 2. ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970. v. 1: Arts. 1^o - 7^o. p. 449-450).

⁴⁴⁹ Pareada com o dever de prestar contas, dela derivado, como já dito alhures: “A lesão ao dever de prestar contas – ou princípio da prestação de contas – é causa de intervenção da União nos Estados, e destes nos Municípios, conforme dispõem os arts. 34, VII, “d” e 35, II, da Constituição. Trata-se do denominado ‘princípio sensível’, relacionado com a própria forma federativa, que é cláusula pétrea da Constituição. Constitui-se, a par da evidente relação com o princípio republicano – uma vez que a prestação de contas concretiza a responsabilidade do agente público, fundamento da República.” (DA CAMINO, Geraldo Costa. **A investidura no Tribunal de Contas: paradigmas e controle**. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017).

Ocorre que a expressão “forma republicana” não pode ter dúplice significado⁴⁵⁰ na Constituição, ora sendo entendida apenas como uma forma de governo⁴⁵¹, em oposição à monárquica⁴⁵², ora como a carga de sentidos⁴⁵³ que dela (forma) decorra (tomada, assim, pelo princípio republicano)⁴⁵⁴.

⁴⁵⁰ Situação que Giannini detecta na Constituição italiana: “A palavra República se encontra em sucessivas normas como o equivalente a um complexo de poderes públicos constituído pelo Estado e por órgãos públicos que, juntos, compõem o ordenamento [...]. Outras vezes, República significa simplesmente Estado [...]”. No original: “La voce Repubblica si ritrova in norme successive come equivalente di complesso dei pubblici poteri costituiti dallo Stato e dagli enti pubblici che nel loro insieme compongono l’ordinamento [...]. Altre volte Repubblica significa semplicemente Stato [...].” (GIANNINI, Massimo Severo. *Repubblica (diritto costituzionale)*. In: *ENCICLOPEDIA del Diritto*. Milano: Giuffrè, 1988. v. 39, p. 891-901, p. 893).

⁴⁵¹ Assim destaca Tercio Sampaio Ferraz Júnior: “No Brasil, desde 1890 a República, do ponto de vista jurídico, foi entendida como forma de governo [...] A ideia forte, conforme o senso comum jurídico, sempre foi, assim, a de investidura no poder com base na vontade popular, diretamente ou por meio de representantes, e seu exercício em caráter temporário mediante alternância periódica.” (FERRAZ JÚNIOR, Tercio Sampaio. *República, povo e nação*. In: BACHA, Edmar *et al.* (org.). **130 anos: em busca da República**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2019. p. 114).

⁴⁵² Como observa Loewenstein, que aponta o progressivo esvaziamento da distinção substancial (em termos democráticos) entre monarquia e república a partir, principalmente, do advento do sufrágio universal. Diz ele: “Tampouco o conceito de governo republicano é uma categoria unívoca; esta forma de governo pode identificar-se, como ocorre frequentemente, com um domínio democrático. Mas o conceito de república pode também compreender um exercício autocrático e tirânico do poder político, carecendo por isso de valor a distinção formal entre monarquia e república.” (LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la constitución**. 2. ed. ampl. Barcelona: Ariel, 1976. p. 47)..

⁴⁵³ Conforme Fioravanti: “Com isso os constituintes italianos não pretendiam apenas proibir o retorno à Monarquia [...]. Identificaram a ‘forma republicana’ como o cerne essencial da Constituição democrática, constituída por um conjunto de princípios fundamentais - em primeiro lugar o princípio da igualdade - que caracteriza profundamente a escolha constituinte, [...] a própria identidade da República [...]”. No original: “Con ciò i costituenti italiano non intendevano sollo proibire il ritorno alla Monarchia [...]. Essi individuavano nella ‘forma repubblicana’ il nucleo essenziale della Costituzione democratica, composto da una serie di principi fondamentali – primo tra tutti il principio della uguaglianza – caratterizzanti nel profondo la scelta costituente, [...] l’identità stessa della Repubblica [...]” (FIORAVANTI, Maurizio. *La “repubblica” come ideale costituzionale. Quaderni Fiorentini per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno*, Milano, v. 44, n. 2, Milano, p. 1111-1123, 2015. p. 1121).

⁴⁵⁴ Guastini, questionando a jurisprudência da Corte constitucional italiana quanto às limitações materiais à modificação da Constituição (que entende excessivas), admite como tal apenas a forma republicana (*Costituzione della Repubblica Italiana*. Art. 139. *La forma repubblicana non puo` essere oggetto di revisione costituzionale*). Explicita, porém, que isso abarca “os princípios a que se refere o art. 139, de acordo com o sentido comum da palavra ‘república’: o princípio da eletividade do chefe de Estado e o princípio da temporariedade de seu mandato”. No original: [...] i principii cui fa riferimento l’art. 139, conformemente al significato comune del vocabolo ‘repubblica’: il principio di elettività del capo dello stato e il principio di temporaneità del suo mandato.” (GUASTINI, Riccardo. **Interpretare e argomentare**. Milano: Giuffrè, 2011. p. 183). No mesmo sentido, Rodotà, ao explicar o alcance do mesmo art. 139 da Constituição italiana (que veda a revisão constitucional da forma republicana): “Isso não significa apenas que um retorno a um regime monárquico não seja permitido. Como a forma republicana de nosso Estado resulta do conjunto de princípios contidos na Constituição, tudo o que altere esse quadro geral implica o abandono de nossa forma republicana.”. No original: “Questo non vuol dire soltanto che non si ammette il ritorno a un regime monarchico. Poiché la forma repubblicana del nostro Stato risulta dall’insieme dei principi contenuti nella Costituzione, tutto ciò che altera questo quadro d’insieme implica l’abbandono della nostra forma repubblicana.” (RODOTÀ, Stefano. *Il potere*. In: *LA VITA e le regole*. 2. ed. Milano: Feltrinelli, 2012. p. 267-281, p. 276).

É o que explica Cicero Araujo, já na apresentação de sua obra sobre o tema, intitulada, exatamente, *A forma da república*:

[...] a despeito dos equívocos a que a palavra ‘forma’ possa induzir, não se pretende reduzi-la a uma questão de procedimentos e regras do jogo, mas, ao contrário, incorporar em seu significado os valores substantivos que dão sentido às práticas de um regime político.⁴⁵⁵

Konrad Hesse destaca, lembrando que a Constituição de Weimar principiava por dizer que o Império Alemão era uma república, nos sentidos restrito e largo do termo. Esse, o de “[...] ‘ser comum’ (res publica), no qual todo poder público deve ser derivado da comunidade e está obrigado a servir ao ‘melhor comum’ [...]”.⁴⁵⁶ Aquele, o de uma “[...] exclusão de todo poder de governo por direito próprio, em especial do monárquico [...]”.⁴⁵⁷

Este último sentido é o único imputável à expressão “forma republicana” no capítulo das hipóteses de intervenção previstas na Constituição⁴⁵⁸. Não fosse assim, caso ali se cogitasse de forma de governo (e não de sua principiologia), tratar-se-ia de hipótese – algo disparatada – de uma tentativa de implantação de monarquia por um Estado-membro.

Ora, como não se concebe a existência de um enclave monárquico em uma república, deve-se afastar a hipótese. A situação imaginária configuraria uma tentativa de secessão, a justificar intervenção federal com base não no inciso IV do art. 34 (sobre a forma republicana), mas no inciso I do mesmo artigo, que visa a “manter a integridade nacional”.

Convém ampliar o raciocínio acima exposto. O já citado art. 34, que elenca as causas interventivas, traz, no seu inc. VII, a necessidade de “assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais”, enumerando-os. E a alínea “a” inaugura o rol exatamente com a “forma republicana”.

⁴⁵⁵ ARAUJO, Cicero Romão Resende de. **A forma da república**: da constituição mista ao estado. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2013. p. XII.

⁴⁵⁶ HESSE, Konrad. Bases da ordem constitucional da Lei Fundamental. In: HESSE, Konrad. **Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha**. Porto Alegre: Fabris, 1998. p. 109-224, p. 111.

⁴⁵⁷ *Ibid.*

⁴⁵⁸ “Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: [...] VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais: a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático; [...]”.

Falar-se, então, em “forma republicana” (ou em República) como um princípio constitucional não é uma dedução, a partir da interpretação sistemática da Constituição, mas uma constatação, proveniente da literalidade de seu texto. É a própria Constituição a dizer que a “forma republicana” é um dos seus princípios, arrolando-a dentre aqueles cuja observância deve ser assegurada, ainda que com prejuízo à Federação. Resta demonstrar com clareza o conteúdo desse mesmo princípio.

Dois antigos acórdãos do STF, de 1957 e 1965 (vigente, então, a Constituição de 1946), fornecem seguro indicativo da acepção ampla que já se dava – e se deve dar ainda hoje – à expressão “forma republicana”.

Ao julgar as representações de números 322 e 360, relativas a Goiás e Minas Gerais, respectivamente, a Corte Suprema deixou claro que não se tratava – a inconstitucionalidade apontada – de ofensa à forma republicana⁴⁵⁹, vista como mera contraposição à monárquica (de governo), mas do plexo de princípios derivados da noção de República⁴⁶⁰.

Em ambos os casos, a situação ensejadora do pedido fora a da prorrogação dos mandatos do Governador e do Vice-Governador⁴⁶¹, tendo o STF considerado inconstitucionais os atos respectivos, por atentatórios ao “princípio da forma republicana representativa” e ao “princípio democrático da temporariedade das funções eletivas”.

⁴⁵⁹ Cujas desconsideração configurava causa interventiva, por força do dispositivo seguinte:

“Art 7º - O Governo federal não intervirá nos Estados salvo para: [...]

VII - assegurar a observância dos seguintes princípios:

a) forma republicana representativa; [...]”

⁴⁶⁰ Como já identificava Themistocles Cavalcanti, ao comentar aquela Constituição: “[...] a República é também uma ideologia política, maneira de proceder dentro da esfera política. Por isso mesmo, a Constituição dos Estados Unidos, quando se referiu a uma ‘Republican form of Government’, não exprimiu apenas uma forma de organização política, mas um conjunto de princípios necessários para manter o regime e torná-lo uma realidade prática. [...] A afirmação de que o nosso sistema de governo é republicano deve [...] refletir-se sobre todo o mecanismo constitucional, como uma declaração de doutrina que imprime ao funcionamento do regime o respeito a princípios que, embora não expressos, decorrem da forma republicana de governo [...]” (CAVALCANTI, Themistocles Brandão. **A constituição federal comentada**. 3. ed. rev. Rio de Janeiro: José Konfino, 1956. v. 1, p. 43-44).

⁴⁶¹ Em Goiás, também os dos prefeitos.

Como se percebe, já sob aquela ordem constitucional (a antepenúltima⁴⁶²), idêntica, no particular, à atual, a locução “forma republicana” tinha feição de princípio.

Mais recentemente, quando da revelação de um enorme esquema de corrupção no Distrito Federal, disseminado, de acordo com a investigação⁴⁶³, não apenas nos Poderes Executivo e Legislativo, mas também no Ministério Público e no Tribunal de Contas, o tema foi reexaminado pelo STF⁴⁶⁴.

Ao requerer intervenção federal da União no Distrito Federal, o Procurador-Geral da República invocou como fundamento do pedido a violação à forma republicana⁴⁶⁵. Embora desacolhida a representação⁴⁶⁶, os votos dos ministros foram claros em atribuir à forma republicana o sentido de princípio, e não de forma de governo.

O Ministro Ayres Britto, que era pela intervenção, afirmando que “a República é um valor constitucionalmente positivado”, assentou, quanto ao pedido, que o Procurador-Geral optara “pelo prestígio ao princípio da República”.

Mais, ao lembrar que o Parlamento, além da função legislativa, titula a controladora, e que, no Distrito Federal daquele período, o “[...] Legislativo renunciou a essa função de controle, no que toca ao Poder Executivo.”, concluiu: “Isso é anti-republicano [...]”.

Como fundamento para essa afirmativa, sustentou que um dos principais componentes do conteúdo de República é exatamente a “responsabilidade pessoal dos governantes”, que deixara de prevalecer na ocasião.

⁴⁶² Ou antepenúltima, se assim computarmos a EC 1/69, que, materialmente, alterou profundamente o regimento constitucional.

⁴⁶³ Operação Caixa de Pandora, da Polícia Federal.

⁴⁶⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. IF 5179. Relator Min. Cezar Peluso. Plenário. Sessão de 30 jun. 2010. **DJE** 8 out. 2010. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=615161>. Acesso em: 28 jun. 2020.

⁴⁶⁵ E dos demais princípios elencados no Art. 34, VII, “a” (sistema representativo e regime democrático).

⁴⁶⁶ A maioria (com três ministros ausentes) considerou que já havia sido restabelecida a higidez institucional no DF, restando vencido o Min. Ayres Britto.

2.2.1 Preâmbulo e Princípios Fundamentais

As primeiras menções à República na Constituição surgem logo no seu preâmbulo e no primeiro de seus títulos, sendo, neste capítulo, objeto de análise detida e ponto de partida para a delimitação do conceito de princípio republicano.

2.2.1.1 *Uma Invocação*

Da força normativa dos preâmbulos das constituições já se disse muito⁴⁶⁷, e o tema não integra o objeto desta tese. Importante, contudo, destacar o que sinaliza – para o corpo da Carta, e para o que dela se extrai e incide na vida nacional – o conteúdo do Preâmbulo da Constituição brasileira de 1988⁴⁶⁸.

A par de, já antes mesmo de iniciar o corpo da Constituição, proclamar que é de uma República que se trata de constituir, o Preâmbulo invoca valores condizentes com a proposta republicana que encerra, como a liberdade, a igualdade e a justiça. Além da declarada supremacia desses valores republicanos, as menções à fraternidade, à pluralidade e à ausência de preconceitos como caracteres da sociedade que os encarna reforçam a feição material da República desejada.

A invocação se completa, evidentemente, com o dispositivo que inaugura o texto constitucional em si, uma vez que seu art. 1º⁴⁶⁹, sempre referido, define o Estado que se está a afirmar, a República Federativa do Brasil. O enunciado constitucional de uma república há de gerar efeitos jurídicos, que não serão restritos à escolha de uma forma de governo.

⁴⁶⁷ Variando da defesa de sua irrelevância jurídica à da plena eficácia do que nele contido. Por todos, Jorge Miranda: “Tudo quanto resulte do exercício do poder constituinte – seja preâmbulo, sejam preceitos constitucionais – e conste da Constituição em sentido instrumental, tudo é Constituição em sentido formal.” (MIRANDA, Jorge. **Teoria do estado e da constituição**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 308).

⁴⁶⁸ “Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.”

⁴⁶⁹ “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...]”.

2.2.1.2 Uma Conjunção

O princípio republicano é também deduzido da leitura conjunta de valores e princípios dele derivados, como os já citados anteriormente, especialmente os da liberdade, igualdade, legalidade e periodicidade dos mandatos.

Como aponta Luís Roberto Barroso, em artigo sobre o princípio republicano, “[...] a ideia de República traduz-se em pelo menos três outros conteúdos essenciais: a igualdade entre os cidadãos, a gestão impessoal da coisa pública e a responsabilidade político-jurídica de todos os agentes públicos.”⁴⁷⁰

Também Roque Carrazza frisa a importância da responsabilidade no conceito de república: “Falar em República, pois, é falar em responsabilidade. A noção de República caminha de braços dados com a ideia de que todas as autoridades [...] são responsáveis pelos danos a que derem causa.”⁴⁷¹

Para além da natural responsabilidade dos infratores de normas e dos causadores de danos, Sarmiento declina aspecto importante a agravar a responsabilidade daqueles que lidam com a coisa pública, aduzindo que, como a “[...] *res publica* pertence à coletividade e não aos governantes e autoridades, a responsabilidade desses deve ser reforçada pelo fato de que cuidam do que não é deles próprios, mas de todo o povo [...]”⁴⁷².

Em seu referencial artigo sobre o princípio republicano na atual ordem constitucional, Adriano Pilatti elenca, em “[...] um feixe de atributos mínimos [...]];

⁴⁷⁰ BARROSO, Luís Roberto; OSÓRIO, Aline. Algumas reflexões sobre o princípio republicano. *In*: BARROSO, Luís Roberto; OSÓRIO, Aline. **O Supremo Tribunal Federal em 2017: a república que ainda não foi**. Os Constitucionalistas, 2018. Disponível em: <http://www.osconstitucionalistas.com.br/o-stf-em-2017-a-republica-que-ainda-nao-foi>. Acesso em: 14 abr. 2019.

⁴⁷¹ CARRAZZA, Roque Antonio. Princípio republicano. *In*: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Álvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz. (coord.). **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. v.: Direito Administrativo e Constitucional. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/93/edicao-1/principio-republicano>. Acesso em: 14 abr. 2019.

⁴⁷² SARMENTO, Daniel. O princípio republicano nos 30 anos da Constituição de 88: por uma república inclusiva. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 3, p. 296-318, 2018. Disponível em: http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista_v20_n3/revista_v20_n3_296.pdf. Acesso em: 29 mar. 2019, p. 304.

prestação de contas; [...]possibilidade de responsabilização político-jurídica de todos os agentes públicos, sem exceção, pela prática de atos lesivos ao bem público.”⁴⁷³.

Canotilho destaca, dentre os novos conceitos de cidadania⁴⁷⁴, trazidos pela assunção tendencialmente globalizada, especialmente a partir de fins do século passado, dos critérios da chamada boa governança (*good governance*)⁴⁷⁵, aquele que diz com a responsabilidade⁴⁷⁶, *verbis*:

[...] uma cidadania que, ao pressupor a *accountability* (dever de cuidado dos poderes públicos e o dever de prestar contas) e a *responsiveness* (sintonia profunda da actuação dos poderes públicos com as aspirações dos cidadãos), retoma as dimensões da *cidadania activa e participativa*, e não apenas da cidadania representativa.⁴⁷⁷

⁴⁷³ PILATTI, Adriano. O princípio republicano na Constituição de 1988. *In*: OS PRINCÍPIOS da Constituição de 1988. 2. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 127-131, p. 127. Dentre os demais, com especial atenção para a igualdade, a impessoalidade e a eletividade periódica dos governantes.

⁴⁷⁴ Com o relevo dado à participação popular, como destacam Martí e Besson: “O desacordo entre os republicanos diz respeito ao âmbito da participação efetiva dos cidadãos na tomada de decisões políticas e à chamada ‘politização’ da democracia. Alguns deles defendem uma concepção mais participativa [...] enquanto outros se contentam em garantir a responsabilização institucional e a contestabilidade popular.”. No original: “Disagreement among republicans pertains to the scope of effective participation of citizens in political decision-making, and the so called ‘politization’ of democracy. Some of them defend a more participatory conception [...] while others are satisfied with ensuring institutional accountability and popular contestability.” (BESSON, Samantha; MARTÍ, José Luis. *Law and republicanism: mapping the issues*. *In*: BESSON, Samantha; MARTÍ, José Luis (ed.). **Legal republicanism: national and international perspectives**. Oxford: Oxford University Press, 2009. p. 21).

⁴⁷⁵ A função de *governance*, como analisa Portinaro, é objeto de uma tentativa de legitimação na Europa, de carácter neorrepublicano, “[...] repondo um conceito de governo de matriz pré-moderna, contraposto à noção de poder soberano que prevalecia na era moderna.”. No original: “[...] riproponendo un concetto di governo di matrice pre-moderna, contraposto alla nozione di potere sovrano prevalsa in epoca moderna.” (PORTINARO, Pier Paolo. **Il labirinto delle istituzioni nella storia europea**. Bologna: Il Mulino, 2007. p. 270).

⁴⁷⁶ Já John Dunn, em artigo sobre a governança em alguns países africanos (mas a análise não se restringe àquele continente), realça a potencial dicotomia entre a responsabilidade política e determinada demanda econômica: “A responsabilidade política pode, em princípio, ser institucionalizada de forma bastante eficaz. Mas nenhuma população moderna irá de fato escolher defendê-la, sustentá-la e recriá-la quando a própria responsabilidade for percebida como militante contra a prosperidade econômica.”. No original: “Political accountability can in principle be quite effectively institutionalized. But no modern population will in fact choose to defend, sustain and recreate it where the accountability itself is perceived to militate against economic prosperity.” (DUNN, John. **Interpreting political responsibility: essays 1981-1989**. Cambridge, UK: Polity Press, 1990. p. 160).

⁴⁷⁷ CANOTILHO, J. J. Gomes. Constitucionalismo e geologia da *good governance*. *In*: CANOTILHO, J. J. Gomes. **“Brançosos” e interconstitucionalidade: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional**. Coimbra: Almedina, 2008. p. 325-334, p. 334 (destaques no original).

2.2.2 Princípio Sensível e Cláusula Pétrea

Os princípios sensíveis, antes referidos, são aqueles que, excepcionando o princípio federativo, justificam a intervenção dos Estados nos Municípios⁴⁷⁸ e da União nos Estados e no Distrito Federal⁴⁷⁹.

A partir de pelo menos um deles se pode estabelecer uma relação com as cláusulas pétreas, como se verá, em um aparente paradoxo: a (1) forma republicana, que não deveria (se tomada literalmente), ter caráter principiológico, é em meio a princípios enunciada, e o (2) princípio republicano, que deveria (uma vez entendido como transcendente à forma de governo) ser uma cláusula pétrea, não consta dentre aquelas elencadas como matérias de vedada alteração.

2.2.2.1 A Intervenção republicana

Uma das causas de intervenção da União nos Estados ou no Distrito Federal é a inobservância da forma republicana⁴⁸⁰. Como adiante se demonstra, essa causa interventiva, princípio sensível da Constituição, não se restringe ao aspecto formal da República, mas avança sobre sua materialidade principiológica.

2.2.2.2 A permanência da República

A república, no sentido estrito de forma de governo, não é cláusula pétrea expressa da Constituição, uma vez que não consta das hipóteses previstas no § 4º de seu art. 60⁴⁸¹, ao contrário de Cartas anteriores, que a contemplavam entre os

⁴⁷⁸ Art. 35 da CF.

⁴⁷⁹ Art. 34 da CF.

⁴⁸⁰ “Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: [...]

VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático [...].”

⁴⁸¹ Art. 60 [...] § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

limites materiais às emendas constitucionais⁴⁸². Contudo, como decorrência do acima antecipado sobre a causa interventiva que busca proteger a forma republicana, mais do que a permanência da República como forma, é interdita a modificação constitucional que afete seu caráter substantivo.

2.2.3 O Princípio Republicano e seus Consectários

Como já afirmado – e que se demonstrará ocorrente na ordem constitucional brasileira –, a carga de sentidos do princípio republicano fez dele derivarem outras normas, entre regras e princípios. É a constatação que resulta de uma abordagem *top-down*⁴⁸³, partindo da consideração da ideia de república como sobreprincípio e entendendo como delas derivados (de cima para baixo) os seus subprincípios. Poder-se-ia, todavia, adotar o enfoque *bottom-up*, propondo ser exatamente a conjunção dos mesmos subprincípios que constitui (de baixo para cima) aquele sobreprincípio ora em análise.

Esta seção examina aqueles princípios de índole republicana dotados de autonomia na Constituição de 1988, abstraindo-se os cogitados sentidos na relação entre sobreprincípio e subprincípios.

2.2.3.1 Liberdade

O princípio da liberdade (ou a liberdade como princípio), é a questão fundamental não apenas da república⁴⁸⁴ – e anterior a ela –, como da democracia, e se encontra no âmago do Estado de Direito. Sua essencialidade é indiscutível, e informa o constitucionalismo (que é visto exatamente como uma técnica de limitação do poder, visando à preservação da liberdade), desde o seu advento e até os dias atuais.

⁴⁸² Como é exemplo a Constituição de 1946: “Art 217 - A Constituição poderá ser emendada. [...] § 6º - Não serão admitidos como objeto de deliberação projetos tendentes a abolir a Federação ou a República.”

⁴⁸³ Em analogia com a dicotomia metodológica originalmente introduzida pela informática (*top-down* vs. *bottom-up*).

⁴⁸⁴ Como afirma Pettit, “[...] achamos o ideal da liberdade política como centro da extensa tradição republicana.” (PETTIT, Philip. **Teoria da liberdade**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 199).

Por esse caráter fundante da normação do convívio social, a liberdade, direito fundamental de primeira geração⁴⁸⁵, adquiriu também, além da qualidade de valor, a de princípio jurídico, formal ou substancialmente presente na maioria das constituições contemporâneas. Assim também no Brasil. Desnecessária a narrativa de sua evolução, bastando localizá-lo na atual ordem constitucional.

O preâmbulo da Constituição de 1988 já anuncia que o Estado Democrático a ser instituído se destina, dentre outras finalidades, a assegurar a liberdade⁴⁸⁶. No corpo da Carta, além de constar como objetivo fundamental⁴⁸⁷ da República o de construir uma sociedade livre, encontra-se, dentre os direitos e garantias individuais enunciados no *caput* do art. 5º, a inviolabilidade da liberdade, tomada em gênero⁴⁸⁸.

Já nos respectivos incisos – verdadeiro catálogo de direitos – repete-se a liberdade, já agora detalhada em suas espécies, tais como as liberdades de consciência e de crença⁴⁸⁹, de expressão⁴⁹⁰, de associação⁴⁹¹ e de locomoção⁴⁹², dentre outras.

O *locus* do princípio da liberdade na Constituição, entretanto, é o mesmo da legalidade – o inc. II do mesmo art. 5º, que adota a dicção clássica das cartas de direitos – “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

⁴⁸⁵ Liberdade negativa, ou forma, no sentido de abstenção do Estado de interferência na esfera individual. Já a liberdade positiva, que demanda ações estatais, integra os direitos de segunda geração.

⁴⁸⁶ “Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.”

⁴⁸⁷ “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
I - construir uma sociedade livre, justa e solidária [...]”.

⁴⁸⁸ “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...]”.

⁴⁸⁹ Inc. VI.

⁴⁹⁰ Inc. IX.

⁴⁹¹ Inc. XVII.

⁴⁹² Inc. LXVIII.

Assim, embora possa ser visto como derivado do princípio republicano, o princípio da liberdade ostenta franca autonomia, dispensando, quando de sua lesão ou ameaça, a remissão àquele.

2.2.3.2 Igualdade

Da mesma forma que a liberdade, a igualdade mereceu detida atenção do constituinte originário já no preâmbulo da Carta de 1988⁴⁹³. Também integra os objetivos fundamentais republicanos, a igualdade, ainda que não expressamente, podendo ser deduzida em especial a partir dos fins colimados através dos incisos III (“reduzir as desigualdades”) e IV (“promover o bem de todos, sem preconceitos [...]”).

Vale para a igualdade o que dito antes em face da liberdade, quanto à sua essencialidade e caráter fundante, tanto que o art. 5º inicia pela menção à igualdade, ao proclamar: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza [...]”, e assegura sua inviolabilidade, ao lado da liberdade. Os desdobramentos do princípio da igualdade se seguem na enumeração de direitos sob a regra geral citada, sendo exemplificativa a igualdade entre gêneros⁴⁹⁴.

2.2.3.3 Legalidade

Já referida anteriormente em conjunto com o princípio da liberdade, assim como ao se tratar da igualdade, a legalidade é um conteúdo típico do princípio republicano, muitas vezes resumido – em simplificação equivocada – como “o governo das leis”.

Não apenas relacionado ao princípio republicano – e assim tantos outros a ele associados –, como à democracia (que só viceja sob a lei) e ao Estado de Direito (como sua conexão com o *rule of law* sinaliza), o princípio (ou regra, também, para

⁴⁹³ “[...] assegurar a [...] igualdade [...]”.

⁴⁹⁴ “Art. 5º [...] I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição.”.

alguns⁴⁹⁵) da legalidade é indiscutivelmente autônomo em face da República, seja visto ele como instrumental ou tomado por finalístico.

Por essa razão, a exemplo dos demais subprincípios republicanos nesta seção analisados, uma violação da legalidade, ainda que remotamente agrida o princípio republicano, deste prescinde o auxílio.

2.2.3.4 *Impessoalidade*

Podendo ser vista como uma especialização da igualdade na ação estatal, elencada que é como um dos princípios da Administração Pública, a impessoalidade está na gênese – ainda que sem o nome que hoje recebe – da ideia de república, a qual tem a eliminação de privilégios como um objetivo primordial.

É dizer, o não estabelecimento de diferenças na aplicação da lei de acordo com determinada pessoa (a menos que seus atributos pessoais assim o determinem, na forma da lei mesma), é a conduta republicana esperada do agente público. Agir impessoalmente é proceder de acordo com a República, que é de todos, e não de alguns.

2.2.3.5 *Moralidade*

A moralidade – além da referência expressa como um dos princípios regentes da Administração Pública na Constituição⁴⁹⁶ – é nesta afirmada esparsamente, como faz exemplo a legitimidade do cidadão para a propositura de ação popular em defesa da moralidade administrativa⁴⁹⁷, constante dos direitos individuais listados no art. 5º da Carta.

⁴⁹⁵ Cf. ÁVILA, Humberto. **Teoria da segurança jurídica**. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 248.

⁴⁹⁶ “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]”.

⁴⁹⁷ “Art. 5º [...] LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa [...]”.

É ligada, a moralidade, por outro lado, aos direitos políticos, na modalidade passiva, uma vez que a Constituição a explicita como objeto de proteção, através das inelegibilidades, ao dizer que a Lei complementar que delas trata, assim o faz “[...] a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato [...]”⁴⁹⁸.

2.2.3.6 Publicidade

A publicidade⁴⁹⁹, como é cediço, é premissa evidente para que se consolide a República, uma vez que, sendo essa a “coisa de todos”, não há como controlar os atos dos governantes se não forem eles praticados de forma pública.

Mais do que isso, já há muito se fala em transparência, e não apenas em publicidade, exigindo-se do gestor, para além da mera disponibilização da informação, a postura proativa para sua divulgação e facilitação de acesso ao cidadão.

2.2.3.7 Eletividade e Periodicidade dos Mandatos

Como contraponto à vitaliciedade e à hereditariedade, que são os traços característicos do regime monárquico, a República apresenta a eletividade dos mandatários e a periodicidade dos mandatos como regra. É do exercício do poder através de representação temporária, portanto, que se se fala, ao assumir essa regra como derivada do princípio republicano, ademais da intrínseca ligação com o princípio democrático⁵⁰⁰.

⁴⁹⁸ “§ 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.”.

⁴⁹⁹ É o que afirma Fabrício Motta: “Há um dever constitucional de publicidade, conectado com o direito constitucional à informação e com o próprio princípio republicano: o cidadão tem o direito de saber como estão sendo gastos os recursos públicos.” (MOTTA, Fabrício Macedo. Art. 37, § 1º. *In*: CANOTILHO, J. J. *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 1885).

⁵⁰⁰ CF: “Art. 1º [...] Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”.

A periodicidade dos mandatos é assegurada pela fixação de suas durações, sendo, no Brasil, de quatro anos, tanto no Poder Executivo quanto no Legislativo, à exceção do Senado Federal, que se estende por oito anos.

Associada à eletividade e à periodicidade dos mandatos, o princípio republicano tem a alternância no poder que o caracteriza reforçada pela vedação constitucional de mais uma reeleição para os cargos de Presidente da República, Governadores de Estado e do Distrito Federal e de Prefeitos⁵⁰¹.

Parece indubitável, porém, que a sistemática anterior⁵⁰², vigente até 1997⁵⁰³, ainda mais a assegurasse, uma vez que proibia a reeleição, sem adentrar na constatação dos malefícios institucionais que a prática da reeleição comprovou acarretar no Brasil, desde então.

2.2.4 O Conteúdo Jurídico do Princípio Republicano

2.2.4.1 Residualidade

O conteúdo jurídico do princípio republicano é residual, no sentido de que, tendo os demais elementos que o compunham⁵⁰⁴ adquirido autonomia, nele remanesce um aspecto, que o define juridicamente.

Adensando a conceituação: o aspecto residual do princípio republicano quer significar que, do feixe de sentidos jurídicos atribuíveis à noção de República, remanesce a responsabilidade, uma vez que os demais (os principais, ao menos) completaram seu processo de autonomização, encontrando positividade expressa no ordenamento.

⁵⁰¹ “Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: [...] § 5º O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido, ou substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único período subsequente.”.

⁵⁰² “§ 5º São inelegíveis para os mesmos cargos, no período subsequente, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido, ou substituído nos seis meses anteriores ao pleito.”.

⁵⁰³ A reeleição foi permitida através da Emenda à Constituição nº 16, daquele ano, em tramitação que foi objeto de inúmeras denúncias, amplamente noticiadas, quanto a supostas “compras” de votos no Congresso Nacional.

⁵⁰⁴ Notadamente aqueles elencados em 3.2.3.

Impessoalidade⁵⁰⁵, moralidade e publicidade, princípios constantes do art. 37⁵⁰⁶ da Constituição, bem exemplificam esse processo, ademais do já referido princípio da igualdade.

2.2.4.2 *Autonomia*

No que toca ao traço de autonomia em relação ao princípio republicano, que se vislumbra na responsabilidade, importa em admitir seu eventual descolamento daquele, adquirindo, então, *status* de princípio, ela própria. Na atual ordem constitucional brasileira, todavia, não há dispositivo específico que o tenha feito, restringindo-se a análise, *de lege ferenda*, à possibilidade da introdução no ordenamento de um que venha a fazê-lo.

Ainda que, como as demais normas de sua espécie, o princípio republicano se insira em um sistema pleno de correlações, não apenas com tangências entre si, senão com intersecções, a autonomia é um seu traço característico.

Afora a análise teórica quanto à correção de se reconhecer a autonomia do princípio republicano, visto genericamente, a práxis judicial a sugere consolidada. Sua invocação usual em razões de decidir (ainda que de forma equivocada ou retórica) assim o indica.

2.2.4.3 *Subsidiariedade*

Uma vez que o princípio republicano foi matriz de outras normas – regras e princípios que dele derivaram – a menção a ele deve ser reservada para as

⁵⁰⁵ Como observa Gavião, “[...] o princípio da impessoalidade encontra fundamentação no princípio do Estado de direito e nos subprincípios da legalidade, da igualdade, da democracia e no princípio republicano.” (GAVIÃO FILHO, Anizio Pires. O princípio da impessoalidade. **Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)**, Salvador, n. 33, jan./mar. 2013. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/artigo/anizio-pires-gaviao-filho/o-principio-da-impessoalidade>. Acesso em: 2 abr. 2019). No mesmo sentido Ana Paula Ávila: “A impessoalidade, objetivando tornar bem nítida a divisão [...] entre a coisa pública e a pessoa do seu administrador, traz consigo limitações comuns a um outro princípio fundamental, constitucionalmente consagrado, que é o princípio republicano (CF, art. 1º)” (ÁVILA, Ana Paula Oliveira. **O princípio da impessoalidade da administração pública**: para uma administração imparcial. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 41).

⁵⁰⁶ *Caput*, no qual são elencados os princípios da Administração Pública.

hipóteses em que a generalidade da situação impede a invocação de seus subprincípios.

O caráter subsidiário do princípio republicano significa que a inconstitucionalidade por sua desconsideração fica plasmada apenas quando incorrentes, no âmbito específico da prática do ato aferido, ofensas a princípios outros, que daquele se destacaram, passando a ostentar caráter autônomo.

Exemplifica-se: havendo lesão ao princípio da igualdade, que provém do princípio republicano, a inconstitucionalidade deve ser apontada em relação ao princípio mais específico (o da igualdade, na hipótese), e não ao mais genérico (o republicano, como figurado)⁵⁰⁷.

Daniel Sarmento faz uso de tese análoga ao discorrer sobre o princípio da dignidade da pessoa humana, defendendo que sua invocação deva se dar somente nos casos em que não se verifique violação de normas mais específicas, e nele baseadas, resguardando-se, assim, a relevância daquele sobreprincípio.

Ao discorrer sobre sua aplicação, apresenta como proposta metodológica a de “[...] concebê-lo como um princípio que atua como norte hermenêutico, mas que não atropela, em sua incidência, direitos fundamentais mais específicos.”⁵⁰⁸. Propõe, assim, que se aplique o “[...] critério da especialidade, empregado para lidar com o fenômeno da concorrência de direitos fundamentais.”⁵⁰⁹. E exemplifica:

Uma escuta telefônica de conversa privada atinge, sem dúvida, a dignidade da pessoa humana, que pressupõe o respeito à intimidade para o livre desenvolvimento da personalidade. Há, porém, norma constitucional específica que trata do sigilo das comunicações telefônicas (art. 5º, inciso XII, CF), com contornos mais precisos, e que foi regulamentada pelo legislador (Lei nº 9.296/96). Portanto, não se justifica a invocação direta da dignidade da pessoa humana para tratar de caso atinente a uma quebra do sigilo telefônico, passando por cima da norma constitucional mais densa e específica, bem como da sua concretização legislativa. Com esse tipo de ‘salto hermenêutico’, perde-se muito em previsibilidade e em possibilidade de controle intersubjetivo da decisão judicial.⁵¹⁰

⁵⁰⁷ Traçando um paralelo com as competências judiciárias, seria como o não cabimento de recurso extraordinário ao STF em caso de ofensa indireta à Constituição, em se tratando apenas de violação de lei (que deve ser objeto de recurso especial perante o STJ).

⁵⁰⁸ SARMENTO, Daniel. **Dignidade da pessoa humana**: conteúdo, trajetórias e metodologia. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 303-304

⁵⁰⁹ *Ibid.*

⁵¹⁰ *Ibid.*, p. 306

Dentre os autores que embasam sua teoria se encontram Pieroth e Schlink, que utilizam, para a resolução de concursos entre direitos fundamentais⁵¹¹, o referido critério da especialidade⁵¹², sendo de todo pertinente a transposição dessa regra hermenêutica para os casos de concorrência entre princípios que se encontrem na mesma situação (na relação entre gênero e espécie).

Figurando diversamente: imagine-se um tratamento anti-isonômico entre candidatos em um concurso público, que evidentemente agride o princípio da igualdade. Essa ofensa é, reflexamente, antirrepublicana, já que a igualdade integra a ideia de República⁵¹³. Entretanto, tendo sede constitucional expressa⁵¹⁴ o princípio da igualdade, é ele (mais específico) que se deve apontar como ofendido, e não aquele (mais genérico) que é sua matriz – o princípio republicano.

Esse raciocínio é fundamental à tese aqui defendida, uma vez que sustenta o caráter subsidiário que se imputa ao princípio republicano, o qual tem a responsabilidade como conteúdo residual. Enquanto não se consolidar a autonomia principiológica da responsabilidade (como categoria), é ao princípio republicano que se deve apelar (invocado, então, subsidiariamente) em defesa daquela (responsabilidade), quando lesada.

2.2.4.4 Responsabilidade como subprincípio republicano e a jurisprudência do STF.

Não deixa de surpreender que, mesmo a República datando de 1889, somente quase um século após, em 1980, o STF tenha feito menção, em um acórdão, ao “princípio republicano”, e, ainda assim, apenas em sua indexação.

⁵¹¹ “Fala-se da existência de um concurso quando a conduta de um titular de direitos fundamentais é, à primeira impressão, protegida por vários direitos fundamentais.” (PIEROTH, Bodo; SCHLINK, Bernhard. **Direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 162).

⁵¹² “Se uma conduta cair no âmbito de proteção de dois direitos de liberdade entre os quais há uma relação de especialidade, a sua proteção determina-se exclusivamente de acordo com o *direito fundamental especial*. Isso resulta da primazia de que goza, em geral, a norma especial em face da norma geral.” (*Ibid.*, p. 163, em itálico no original).

⁵¹³ Como frisado por Hannah Arendt: “[...] embora a igualdade perante a lei tenha se tornado um princípio inalienável de todo governo constitucional moderno, a igualdade como tal tem uma importância na vida política de uma república maior do que em qualquer outra forma de governo” (ARENDDT, Hannah. **Responsabilidade e julgamento**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004. p. 268).

⁵¹⁴ Art. 5º, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil: “Todos são iguais perante a lei [...]”.

Foi em julgamento de mandado de segurança interposto por senadores⁵¹⁵ (um dos quais viria a presidir a República – Itamar Franco) contra a tramitação da Proposta de Emenda à Constituição – afinal aprovada – que prorrogava por dois anos os mandatos dos prefeitos e vereadores eleitos em 1976, a fim de introduzir a coincidência de eleições em todos os níveis a partir de 1982.

E somente o voto de um dos ministros abordou com mais vagar o princípio republicano. Foi o de Moreira Alves, que, após pedido de vista, foi o redator do acórdão. Ademais, limitou-se, em consonância com o objeto do *writ*, a explorar um dos seus aspectos, aquele relacionado à temporariedade dos mandatos, *verbis*:

A emenda constitucional, em causa, não viola, evidentemente, a república, que pressupõe a temporariedade dos mandatos eletivos. De feito, prorrogar mandato de dois para quatro anos, tendo em vista a conveniência da coincidência de mandatos nos vários níveis da Federação, não implica introdução do princípio de que os mandatos não mais são temporários [...] ⁵¹⁶.

Fez-se necessário o transcurso de mais de uma década para que, em 1992, o princípio republicano voltasse a ser destacado em julgamento do STF. Tratava-se do pedido de licença do Governador à Assembleia Legislativa, previsto na Constituição estadual, para se ausentar do Estado do Rio Grande do Sul, por quinze dias, ou do país, por qualquer tempo.

Ao justificar a fiscalização parlamentar sobre o Executivo, o Min. Celso de Mello aponta seu supedâneo nas “[...] conseqüências político-jurídicas que derivam da consagração constitucional do princípio republicano [...]”⁵¹⁷, e frisa a fundamentação na responsabilidade, inerente à república, fazendo constar de seu voto que:

⁵¹⁵ Julgado, aliás, que se tornou o *leading case* quanto ao reconhecimento da legitimidade ativa de parlamentar, na defesa de suas prerrogativas, para impugnação judicial de trâmite de proposta normativa em desacordo com o devido processo legislativo.

⁵¹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 20257. Relator Min. Décio Miranda. Relator do acórdão Min. Moreira Alves. Plenário. Sessão de 8 out. 1980. **DJ** 27 fev. 1981. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85046>. Acesso em 19 maio 2020.

⁵¹⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 775 MC. Relator Min. Celso de Mello. Plenário. Sessão de 23 out. 1992. **DJ** 1 dez. 2006. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=392996>. Acesso em 20 maio 2020.

A forma republicana de governo – ao proclamar a responsabilidade como um de seus mais expressivos efeitos – **legitima** a utilização, **notadamente pelo Poder Legislativo**, de meios e de instrumentos **que tornem efetivo** o processo de fiscalização (**que deve** ser permanente) dos atos e do comportamento do Executivo, **especialmente** no domínio político-administrativo.⁵¹⁸(grifos no original).

No ano seguinte – 1993 –, a Corte Suprema inicia uma série de julgamentos⁵¹⁹ sobre prerrogativas outorgadas a governadores pelas Cartas estaduais. O primeiro deles se refere ao Estado da Paraíba, considerando inconstitucional, por ofensa ao princípio republicano, a extensão da imunidade relativa do Presidente da República ao Governador daquela unidade federativa⁵²⁰, assim como sua não sujeição à prisão antes de sentença condenatória por infração comum.

O relator, Min. Ilmar Galvão, dava por inconstitucional somente a imunidade, admitindo a restrição à possibilidade de prisão. Coube novamente ao Min. Celso de Mello inaugurar a divergência, por fim vencedora, ampliando o alcance da medida cautelar, para nela abarcar aquele verdadeiro salvo-conduto criado pelo ente subnacional.

Afirmou, ao fazê-lo, que a “[...] forma republicana de governo [...] faz instaurar [...] um regime de responsabilidade [...]”⁵²¹ e que o “[...] princípio republicano [...] consagra [...] o dogma de que todos os agentes públicos [...] são responsáveis perante a lei [...]”⁵²².

⁵¹⁸ *Ibid.*

⁵¹⁹ ADIs 1017 (AC), 1018 (MG), 1020 (DF), 1022 (RJ), 978 (PB – cuja MC, paradigmática, a seguir se comenta), 1008 (PI), 1011 (MA), 1012 (GO), 1024 (SC), 1013 (ES), 1025 (TO), 1014 (BA), 1027 (RS), 1015 (AM), 1021 (SP), 1019 (RR), 1023 (RO); todas 17 (dezesete) julgadas na sessão de 19.10.1995 e relatadas pelo Min. Ilmar Galvão, com acórdãos redigidos pelo Min. Celso de Mello. A ADI 1026(SE) foi julgada em 29.8.2002, também sob a relatoria do Min. Galvão, mas à unanimidade.

⁵²⁰ Situação análoga em relação a Prefeito que se tornou Deputado Federal foi objeto de deliberação no STF em ação penal cujo relator, Ministro Luiz Fux estabeleceu que “[...] não outorgada pela Constituição Federal originariamente aos Prefeitos Municipais qualquer imunidade processual, descabe [...] à Lei Orgânica Municipal fazê-lo sob pena de violação do princípio republicano.” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AP 595. Relator Min. Luiz Fux. Plenário. Sessão de 25 nov. 2014. **DJE** 10 fev. 2015. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7708324>. Acesso em: 1 jun. 2020).

⁵²¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 978 MC. Relator Min. Ilmar Galvão. Redator do acórdão Min. Celso de Mello. Plenário. Sessão de 17 out. 1993. **DJ** 15 abr. 1994. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346731>. Acesso em: 20 maio 2020.

⁵²² *Ibid.*

Quase quatro anos depois, outros seis processos⁵²³ – relativos à revogação da Súmula 394⁵²⁴ do STF – foram votados em conjunto, na sessão de 25-8-1999. Deles se projeta a citação do Min. Carlos Velloso, à época presidindo aquela Corte, acerca do princípio republicano:

O foro por prerrogativa de função constitui, na verdade, um privilégio, que não se coaduna com os princípios republicanos e democráticos. O princípio da igualdade é inerente à República e ao regime democrático. [...] O foro por prerrogativa por função é tributo que pagamos pelo fato de termos sido império. Os norte-americanos, que sempre foram república, não conhecem esse tipo de foro.⁵²⁵

O tema do foro por prerrogativa de função em matéria de improbidade administrativa (conhecido como “foro privilegiado”), que bem sintetiza a conexão entre república e responsabilidade, foi objeto de discussões no STF por mais de década, até consolidar-se o atual entendimento.

Destaca-se do voto divergente do Min. Roberto Barroso em agravo na Petição 3240, o seguinte excerto:

O princípio republicano tem como um de seus conteúdos básicos a responsabilidade dos governantes por seus atos. A accountability exigida em um sistema republicano e democrático de governo deve aplicar-se a todos os agentes públicos, especialmente àqueles detentores de maiores poderes e hierarquia. [...] Na ordem constitucional brasileira, o princípio republicano, consagrado no art. 1º, caput, traduz a ideia fundamental de gestão impessoal da coisa pública, que deve ser realizada no interesse de toda a coletividade. A república está, assim, diretamente associada ao respeito à moralidade e à responsabilidade política de todos dos agentes estatais pela prática de atos lesivos ao patrimônio público.⁵²⁶

⁵²³ AP 315 QO, Inq 656 QO, Inq 687 QO, Inq 881 QO, AP 319 QO, AP 313 QO-QO.

⁵²⁴ “Cometido o crime durante o exercício funcional, prevalece a competência especial por prerrogativa de função, ainda que o inquérito ou a ação penal sejam iniciados após a cessação daquele exercício. (cancelada)”

⁵²⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. INQ 687 QO. Relator Min. Sydney Sanches. Plenário. Sessão de 25 ago. 1999. **DJ** 9 nov. 2001. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=80757>. Acesso em: 20 maio 2020.

⁵²⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pet 3240 AgR. Relator Min. Teori Zavascki. Redator do acórdão Min. Roberto Barroso. Plenário. Sessão de 10 maio 2018. **DJE** 22 ago. 2018. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748003291>. Acesso em: 13 mar. 2019.

No julgamento da MC na ADI 4638, o voto do Min. Celso de Mello aborda a publicidade como constitutiva do princípio republicano: “Ao dessacralizar o segredo, a Assembleia Constituinte restaurou velho dogma republicano e expôs o Estado, em plenitude, ao princípio democrático da publicidade [...]”⁵²⁷. Referindo-se a competências do CNJ em relação às corregedorias do Poder Judiciário nos Estados, os julgadores debatem a eventual colisão entre os princípios republicano e federativo⁵²⁸, ou, como se lê no voto do Min. Dias Toffoli, “[...] o avanço do elemento republicano sobre o federalista [...]”⁵²⁹.

A Min. Ellen Gracie, no voto de relatoria do MS 28279, versando sobre forma de ingresso na atividade notarial e de registro, usa o princípio republicano como gênero. Elenca, como espécies suas – a fundamentar sua decisão –, a igualdade, a moralidade e impessoalidade, destacando a “prevalência dos princípios republicanos da igualdade, da moralidade e da impessoalidade.”⁵³⁰.

Acerca da mesma atividade, porém quanto ao limite etário para seu exercício, o voto vencido do Min. Joaquim Barbosa na relatoria da ADI 2602, entendendo aplicável a aposentadoria compulsória por idade aos notários e registradores, merece realce: “[...] o princípio republicano, que se irradia e informa toda nossa vida pública [...] repele [...] a personalização da função pública, repelindo com igual vigor qualquer tentativa de eternização de seu exercício.”⁵³¹

⁵²⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4638 MC. Relator Min. Marco Aurélio. Plenário. Sessão de 9 fev. 2012. **DJ** 30 out. 2014. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7081184>. Acesso em: 21 maio 2020.

⁵²⁸ Ainda que, nas suas origens, como registra Koselleck em relação às confederações contrapostas ao Sacro Império Romano-Germânico dos Habsburgo, os conceitos se entrecruzem: “[...] a paridade de princípio entre os aliados sempre conteve um elemento republicano [...]”. No original: “[...] la parité de principe des partenaires contenait toujours un élément republicain [...]”. (KOSELLECK, Reinhart. *Structures fédérales de l’histoire allemande*. In: KOSELLECK, Reinhart. **L’expérience de l’histoire**. Paris: Gallimard, 1997. p. 159-176, p. 164).

⁵²⁹ *Ibid.*

⁵³⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 28279. Relatora Min. Ellen Gracie. Plenário. Sessão de 16 dez. 2010. **DJ** 28 abr. 2011. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=622343>. Acesso em: 21 maio 2020.

⁵³¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2602. Relator Min. Joaquim Barbosa. Redator do acórdão Min. Eros Grau. Plenário. Sessão de 24 nov. 2005. **DJ** 31 mar. 2006. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266859>. Acesso em: 22 maio 2020.

Além de conectar, portanto, a impessoalidade e a temporariedade do múnus público com o princípio republicano, este o relator define como “[...] ‘clef de voûte’ (‘chave da abóbada’) de todo o edifício constitucional brasileiro.”⁵³².

Exemplo de como se assume como dado, muitas vezes, o sentido do conteúdo do princípio republicano desponta do voto do Min. Ricardo Lewandowski na ADI 3976, versando sobre a eleição de desembargadores aos cargos diretivos do TJSP: “[...] assentou-se a nova Carta sobre um tripé axiológico representado pelos princípios republicano, federativo e democrático, cujo simples enunciado já traduz o respectivo conteúdo, ademais forjado ao longo de debates multisseculares.”⁵³³.

Adiante, em seu voto, que restou vencido, o relator, apesar de considerar evidente o conteúdo daqueles princípios, e refutando “[...] um grau máximo de abstração e generalidade [...]”⁵³⁴ que se lhes possa atribuir, admite “[...] a concreção que as demais normas disseminadas ao longo do texto magno lhes conferem [...]”⁵³⁵.

A relação necessária entre o princípio republicano e a publicidade – mais que ela, com a transparência – nas ações públicas ficou evidenciada no julgamento do STF acerca da divulgação das remunerações dos servidores públicos de forma individualizada e identificada.

Negando provimento a agravo regimental em suspensão de segurança, o relator, Min. Ayres Britto, definiu com precisão a estreita conexão entre república e publicidade, *verbis*:

[...] o princípio da publicidade administrativa [...] significa o dever estatal de divulgação dos atos públicos. Dever eminentemente republicano, porque a gestão da ‘coisa pública’ (República é isso) é de vir a lume com o máximo de transparência. [...] No mais, é o preço que se paga pela opção por uma carreira pública no seio de um Estado republicano. [...] Em suma, esta encarecida prevalência do princípio da publicidade administrativa outra coisa não é senão um dos mais altaneiros modos de concretizar a República enquanto forma de governo.⁵³⁶

⁵³² *Ibid.*

⁵³³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3976 MC. Relator Min. Ricardo Lewandowski. Plenário. Sessão de 14 nov. 2007. **DJ** 15 fev. 2008. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=509481>. Acesso em: 21 maio 2020.

⁵³⁴ *Ibid.*

⁵³⁵ *Ibid.*

⁵³⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. SS 3902 AgR-segundo. Relator Min. Ayres Britto. Plenário. Sessão de 9 jun. 2011. **DJ** 30 set. 2011. Disponível em:

Mais importante ainda, contudo, no âmbito deste estudo (como se verá adiante), é a percuciente linha de raciocínio do Min. Ayres Britto, ao asserir que “[...] se, por um lado, há um necessário modo republicano de administrar o Estado brasileiro, de outra parte é a cidadania mesma que tem o direito de ver o seu Estado republicanamente administrado.”⁵³⁷.

Esse direito do cidadão (repete-se, o de ver o seu Estado republicanamente administrado) apontado por Ayres Britto deve ser realçado neste ponto do trabalho, pela pertinência do raciocínio, que pode ser aplicado, por analogia, à tese aqui defendida.

Recente decisão monocrática do Min. Celso de Mello nos autos de inquérito que tem como investigados o atual Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, e o ex-Ministro da Justiça e Segurança Pública, Sérgio Fernando Moro, calha bem ao tema em debate.

Tratava-se de denúncia envolvendo a possível tentativa de interferência do primeiro nas atividades da Polícia Federal, através de nomeações que seriam dissociadas do interesse público.

O despacho reafirma a proeminência constitucional do princípio republicano, especialmente na sua vertente da responsabilidade, como se constata do trecho abaixo:

[...] se revela legítima a instauração de procedimento investigatório contra qualquer Presidente da República, especialmente quando a ele inaplicável, como sucede na espécie, a cláusula de imunidade penal temporária (CF, art. 86, § 4º), circunstância que justifica a realização, pelos órgãos competentes do Estado, da atividade destinada a apurar-lhe a autoria e a responsabilidade de crimes a ele eventualmente atribuídos, mesmo porque, como se sabe a ideia ínsita ao princípio republicano, que traz consigo a noção inafastável de responsabilidade [...] reafirma o princípio fundamental de que ninguém está acima da autoridade das leis e da Constituição da República [...].⁵³⁸

<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=628198>. Acesso em: 23 maio 2020.

⁵³⁷ *Ibid.*

⁵³⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **INQ 4831**. Relator Min. Celso De Mello. Plenário. Monocrática. Decisão de 22.5.2020. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/decisao4831.pdf>. Acesso em: 23 maio 2020.

Já na petição a partir da qual foi instaurado o inquérito se encontravam importantes assertivas do Min. Celso de Mello sobre a responsabilidade na república, *in verbis*:

Embora irrecusável a posição de grande eminência do Presidente da República no contexto político-institucional emergente de nossa Carta Política, impõe-se reconhecer, até mesmo como decorrência necessária do princípio republicano, a possibilidade de responsabilizá-lo, penal e politicamente, pelos atos ilícitos que eventualmente tenha praticado no desempenho de suas magnas funções. [...] A sujeição do Presidente da República às consequências jurídicas e políticas de seu próprio comportamento é inerente e consubstancial, desse modo, ao regime republicano, que constitui, no plano de nosso ordenamento positivo, uma das mais relevantes decisões políticas fundamentais adotadas pelo legislador constituinte brasileiro.⁵³⁹

No julgamento da Ação Penal 968 pela Primeira Turma do STF, o relator, Ministro Luiz Fux, apontou que o “[...] dever de prestar contas encontra seu fundamento de validade no princípio fundamental republicano [...] e seu corolário imediato no postulado da publicidade [...]”⁵⁴⁰.

A utilização do princípio republicano como critério para aferição de limites a direitos fundamentais se encontra espelhada em acórdão do Ministro Luiz Fux, em petição contendo queixa-crime dirigida a deputado federal, em virtude de, no entender do querelante, ofensa desconectada das prerrogativas congressuais:

[...] A liberdade de opinião e manifestação do parlamentar, *ratione muneris*, impõe contornos à imunidade material, nos limites estritamente necessários à defesa do mandato contra o arbítrio, à luz do princípio republicano. [...] A imunidade parlamentar material, estabelecida para fins de proteção republicana ao livre exercício do mandato, não confere aos parlamentares o direito de empregar expediente fraudulento, artificioso ou ardiloso, voltado a alterar a verdade da informação, com o fim de desqualificar ou imputar fato desonroso à reputação de terceiros.⁵⁴¹

⁵³⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Pet 8802**. Relator Min. Celso de Mello. Monocrática. Decisão de 27 abr. 2020. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Pet8802abertura.pdf>. Acesso em 28 abr. 2020.

⁵⁴⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AP 968. Relator Min. Luiz Fux. Primeira Turma. Sessão de 22 maio 2018. **DJE** 2 ago. 2019. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750422370>. Acesso em: 23 maio 2020.

⁵⁴¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pet 5705. Relator Min. Luiz Fux. Primeira Turma. Sessão de 5 set. 2017. **DJE** 13 out. 2017. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13792615>. Acesso em: 23 maio 2020.

Contraponto instigante entre duas facetas do princípio republicano – a da igualdade, dele derivada, e a do controle, ligado à responsabilidade – se constata na ADC 41⁵⁴², tratando da reserva de vagas para afrodescendentes em concursos públicos:

[...] ao estabelecer a opção pelo controle de fraude, adotou o legislador critério de heterorreconhecimento, porquanto não poderia a Administração atribuir-se uma finalidade que não pudesse atender. A corroborar tal interpretação, tampouco se poderia admitir que o fim constitucionalmente indicado, consubstanciado na promoção da igualdade, pudesse ser atendido sem quaisquer mecanismos de **controle**, exigência ínsita ao **princípio republicano**. Haveria, nesta dimensão, uma interpretação inconstitucional, na medida em que daria à norma uma proteção insuficiente do direito de **igualdade** [...]

A questão referente à necessidade de licença da Assembleia Legislativa para a persecução penal de Governador do Estado foi tratada, dentre outras, na ADI 5540, proposta contra dispositivo da Constituição estadual de Minas Gerais. Do voto do relator, Ministro Edson Fachin, sobressai menção a conceitos correlatos ao de responsabilidade, como os de *accountability* e responsividade⁵⁴³:

[...] a exigência de autorização prévia da Assembleia Legislativa para processamento e julgamento de Governador do Estado por crime comum perante o STJ traz como consequência o congelamento de qualquer tentativa de apuração judicial das eventuais responsabilizações criminais dos Governadores por cometimento de crime comum. Tal previsão afronta a *accountability*, a responsividade exigida dos gestores públicos, ferindo, assim, o princípio republicano que erige nosso Estado (art. 1º, caput, CRFB).

De forma mais ampla, abrangendo inclusive a possibilidade de aplicação de medidas cautelares diversas da prisão ao Governador do Distrito Federal, além da

⁵⁴² Que gerou como tese de julgamento: “É constitucional a reserva de 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública direta e indireta. É legítima a utilização, além da autodeclaração, de critérios subsidiários de heteroidentificação, desde que respeitada a dignidade da pessoa humana e garantidos o contraditório e a ampla defesa”.

⁵⁴³ Tradução do termo inglês *responsiveness*, que Ferejohn bem diferencia de *accountability*, com o qual se conecta: “Accountability is [...] a property of institutional structures, whereas responsiveness is a consequence of interaction within such structures”. E conclui: “[...] responsiveness is a measure of how much accountability an institutional structure permits.” (FEREJOHN, John. *Accountability and authority: toward a theory of political accountability*. In: PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C; MANIN, Bernard (ed.). **Democracy, accountability, and representation**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1999. p. 131-153, p. 131).

licença prévia da Câmara Distrital para processá-lo criminalmente, foi o julgamento da ADI 4362, do qual se extrai trecho de voto acerca do princípio republicano, já situando a responsabilidade em seu interior, *verbis*:

Na sua acepção contemporânea, o princípio republicano se concretiza pela presença de três elementos: a eletividade dos governantes, a temporariedade dos mandatos e a responsabilidade dos agentes públicos. Para os fins aqui relevantes, merece aprofundamento este terceiro elemento, que prevê que os governantes respondem política e juridicamente por seus atos.⁵⁴⁴

Mais importante, contudo, foi o giro hermenêutico ocorrido no caso quanto à licença prévia, a partir do voto divergente do Ministro Roberto Barroso, que levou a Corte a deixar de admiti-la, afirmando a ocorrência do fenômeno da mutação constitucional. Assim ele introduziu o tema na discussão:

[...] mudanças na realidade institucional e novas demandas por parte da sociedade recomendam uma revisita à questão. Com efeito, a revitalização do princípio republicano, o inconformismo social com a impunidade dos agentes públicos e as renovadas aspirações por moralidade na política, a meu ver, provocaram uma mutação constitucional no tratamento da matéria.⁵⁴⁵

Outro aspecto do voto a ser ressaltado é a identificação que faz o Ministro Barroso da verdadeira tensão dialética entre os princípios democrático e republicano no caso. Isso decorre da necessidade de se harmonizarem a legitimidade democrática do governante, eleito que foi pelo povo⁵⁴⁶ – titular do poder – e a

⁵⁴⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4362. Relator Min. Dias Toffoli. Redator do acórdão Min. Roberto Barroso. Plenário. Sessão de 9 ago. 2017. **DJE** 6 fev. 2018. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14302679>. Acesso em: 2 jun. 2020.

⁵⁴⁵ *Ibid.*

⁵⁴⁶ De acordo com Müller, embora o “povo ativo”, no sentido de votante, seja o comumente considerado na prática estatal, “[...] o ‘povo’ das constituições atuais não deveria ser diferenciado segundo o tipo de direito eleitoral, que um sistema adota, [...] [porque] é o ponto de partida, o grau zero [...] da legitimação pós-monárquica.” (MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo?:** a questão fundamental da democracia. 7. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 53). O final da assertiva, e a menção feita alhures ao autogoverno como ideal democrático, demonstram a conexão que faz Müller entre democracia e república.

responsabilidade republicana, que impede que se o deixe impune⁵⁴⁷ em caso de cometimento de crime, como se depreende do seguinte excerto:

Penso ser sempre dever do intérprete buscar a concordância prática entre normas constitucionais, a fim de preservar, ao máximo possível, os valores e interesses em jogo em casos como o presente que envolve a necessidade de proteção tanto do princípio republicano quanto do princípio democrático. É preciso, portanto, buscar uma harmonização entre princípios em tensão, de modo a evitar o sacrifício de um em relação ao outro. [...]. Assim, para preservar os princípios republicano e democrático simultaneamente e na maior medida possível, é necessário que também se impeça a possibilidade de as Constituições Estaduais autorizarem a automática suspensão dos Governadores de suas funções pelo mero recebimento da denúncia ou aceitação da queixa-crime feitas contra eles. [...] Dessa forma, a proibição da licença prévia, conjugada com o não afastamento automático dos Governadores, se revela benéfica tanto ao princípio republicano como ao princípio democrático.⁵⁴⁸

Um aspecto adicional a ser destacado é o de descaber a extensão aos governadores da condição de procedibilidade configurada na licença prévia estabelecida na Constituição para o Presidente da República. A justificativa para tanto é de que se trata, essa proteção, de exceção ao princípio republicano da responsabilidade dos governantes, o que foi bem analisado no voto do Ministro Alexandre de Moraes:

[...] todas as previsões excepcionais do legislador constituinte originário, que afastaram a aplicação imediata do princípio republicano ao Presidente da República, com a previsão de obstáculos à possibilidade de responsabilização penal integral, prisões processuais e início da persecução penal em juízo, são exclusivas da mais alta autoridade do País, por sua condição de Chefe de Estado e Chefe de Governo [...]. Não se tratam, portanto, de princípios constitucionais extensíveis, nem podem ser estabelecidos pelos Estados-Membros com base na simetria, por afrontarem o princípio sensível da forma republicana (CF, art. 34, VII) [...]. As previsões de normas definidoras de obstáculos à imediata aplicação da lei processual penal e penal devem sempre estar expressas na Constituição Federal, pois afastam a incidência imediata do princípio republicano de plena responsabilização dos agentes públicos e da igualdade de todos perante a lei [...]⁵⁴⁹

⁵⁴⁷ “Não é [...] o desregramento da impunidade que marca nossa sociedade, mas a punição sem regras [...]” (COHN, Gabriel. **Weber, Frankfurt: teoria e pensamento social 1**. Rio de Janeiro: Azougue, 2016. p. 200).

⁵⁴⁸ *Ibid.*

⁵⁴⁹ *Ibid.*

O tema da licença prévia retornou no ano seguinte (2018) a julgamento no STF, em questão de ordem em ação penal, consolidando o entendimento acima referido, e indo além em sua fundamentação, também a partir de voto do Ministro Barroso, que, após delinear com precisão a ligação entre República⁵⁵⁰ e responsabilidade⁵⁵¹, lança mão de critérios consequencialistas⁵⁵² para a definição de competências da Corte, dizentes com a dificuldade de o Tribunal fazer frente ao excesso de feitos e com a efetividade de suas decisões:

A limitação do alcance do foro especial aos crimes praticados durante o exercício funcional e que sejam diretamente relacionados às funções desempenhadas é, desse modo, mais condizente com a exigência de assegurar a credibilidade e a efetividade do sistema penal. Além disso, tem a aptidão de promover a responsabilização de todos os agentes públicos pelos atos ilícitos praticados, em atenção ao princípio republicano. O Supremo, ao interpretar suas competências, tem assentado, com base na teoria dos poderes implícitos, que se deve buscar “conferir eficácia real ao conteúdo e ao exercício de dada competência constitucional”, sempre como forma de garantir a ‘integral realização dos fins que lhe foram atribuídos’ (voto do Min. Celso de Mello na ADI 2.797). Assim, a capacidade de o Tribunal desempenhar devidamente suas atribuições, com a qualidade e a rapidez desejadas, não pode ser desconsiderada na definição do alcance das competências jurisdicionais que instituem o foro privilegiado.⁵⁵³

No mesmo acórdão, o Ministro Luiz Fux esmiúça o princípio republicano, mais uma vez nele encontrando atributos ligados à liberdade e à igualdade, sem destacar serem ambas dotadas de autonomia na própria Constituição, como se percebe da passagem abaixo transcrita:

⁵⁵⁰ “[...] O princípio republicano, consagrado no art. 1º, caput, traduz também a ideia fundamental de responsabilização político-jurídica de todos os agentes estatais, sem exceção, pelos atos que praticarem.” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AP 937 QO. Relator Min. Roberto Barroso. Plenário. Sessão de 3 maio 2018. **DJE** 11 dez. 2018. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748842078>. Acesso em: 13 mar. 2019).

⁵⁵¹ O que também foi feito pelo Ministro Luiz Fux em seu voto, ao destacar o “[...] princípio da responsabilização dos agentes públicos [...]”, qualificando-o como a “[...] essência do fundamento republicano [...]” (*Ibid.*).

⁵⁵² Matéria afeita ao Poder Legislativo, a da fixação de competência.

⁵⁵³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AP 937 QO. Relator Min. Roberto Barroso. Plenário. Sessão de 3 maio 2018. **DJE** 11 dez. 2018. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748842078>. Acesso em: 13 mar. 2019.

[...] sem prejuízo da sua compreensão em relação ao seu caráter geral de forma de governo na qual se garante igualdade de condições para investidura no poder, o princípio republicano pode ser decomposto em diversos aspectos específicos, dentre os quais a existência de uma estrutura político-organizatória que seja, efetivamente, garantidora das liberdades civis e políticas [...]⁵⁵⁴

Exemplo de alguma flexibilidade na invocação do princípio republicano se colhe do voto em recurso extraordinário sobre aplicação do teto remuneratório a servidores públicos em acumulação de cargos. O primeiro aspecto ponderado pelo relator – que é o que calha citar, tendo sido posteriormente harmonizado com outros⁵⁵⁵ – foi o do papel do limitador como fator impeditivo à “[...] consolidação de ‘supersalários’, incompatíveis com o princípio republicano, indissociável do regime remuneratório dos cargos públicos, no que veda a apropriação ilimitada e individualizada de recursos escassos.”⁵⁵⁶

Analogamente, embora de forma transversa, traz-se a fundamentação do Ministro Roberto Barroso no *habeas corpus* em cujo julgamento o STF retomou, em 2016, sua posição tradicional pela possibilidade da chamada execução provisória da pena, modificada novamente três anos após.

O julgador postula que “[...] a possibilidade de execução da pena após a condenação em segundo grau [...] diminui o grau de seletividade do sistema punitivo brasileiro, tornando-o mais republicano e igualitário.”⁵⁵⁷ Explicita, a seguir, a construção de seu raciocínio:

Como é intuitivo, as pessoas que hoje superlotam as prisões brasileiras (muitas vezes, sem qualquer condenação de primeiro ou segundo graus) não têm condições de manter advogado para interpor um recurso atrás do outro. Boa parte desses indivíduos encontra-se presa preventivamente por força do art. 312 do Código de Processo Penal. A alteração da

⁵⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵⁵ Resultando na tese de repercussão geral do tema 377: “Nos casos autorizados constitucionalmente de acumulação de cargos, empregos e funções, a incidência do art. 37, inciso XI, da Constituição Federal pressupõe consideração de cada um dos vínculos formalizados, afastada a observância do teto remuneratório quanto ao somatório dos ganhos do agente público”

⁵⁵⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 612975. Relator Min. Marco Aurélio. Plenário. Sessão de 27 abr. 2017. DJE 8 set. 2017. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13561815>. Acesso em: 24 maio 2020.

⁵⁵⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. HC 126292. Relator Min. Teori Zavascki. Plenário. Sessão de 17 fev. 2016. DJE 17 maio 2016. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10964246>. Acesso em: 24 maio 2020.

compreensão do STF acerca do momento de início de cumprimento da pena deverá ter impacto positivo sobre o número de pessoas presas temporariamente – a maior eficiência do sistema diminuirá a tentação de juízes e tribunais de prenderem ainda durante a instrução –, bem como produzirá um efeito republicano e igualitário sobre o sistema. [...] Não se trata de nivelar por baixo, mas de fazer justiça para todos.⁵⁵⁸

Paradigmático acórdão do STF, calcado no princípio republicano, dentre outros, é o tocante ao financiamento eleitoral. Abordando as doações empresariais, o Ministro Joaquim Barbosa delimita o problema, que gira em torno da assertiva de que “[...] a permissão dada às pessoas jurídicas de fazerem doações financeiras a candidatos ou a partidos viola o princípio republicano por enfraquecer a necessária separação entre o espaço público e o espaço privado.”⁵⁵⁹.

De fato, a distinção entre o particular e o estatal, marca da transição do Estado Moderno para o Estado Liberal, quando a Fazenda Real deixa de se confundir com a Fazenda Pública, é uma das mais marcantes características da República.

Na mesma linha vai o voto do Min. Roberto Barroso, expandindo a análise sobre o confronto entre público e privado às origens do Estado pré-moderno, com reflexos ainda sentidos no sistema eleitoral brasileiro:

[...] a ideia de República está associada à circunstância de que os agentes públicos, os administradores, gerem alguma coisa que não lhes pertence; é uma coisa pública, uma *res publicae*, algo que pertence à coletividade. E o pacto que muitas vezes se faz, por conta do sistema eleitoral brasileiro, entre esses agentes políticos responsáveis pela gestão pública e os interesses privados que participam do processo eleitoral compromete este caráter republicano, reforçando a pior tradição brasileira de patrimonialismo, essa nossa tradição ibérica, essa tradição de um modelo de Estado que não separava a fazenda do rei da fazenda do reino, e conseqüentemente não distinguia adequadamente o público do privado.⁵⁶⁰

Assim também, apontando a incompatibilidade entre o princípio republicano e a prática do patrimonialismo, diz o Ministro Luiz Fux ao votar na ADI 4601, que o

⁵⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁵⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4650. Relator Min. Luiz Fux. Plenário. Sessão de 17.9.2015. **DJE** 24.2.2016. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10329542>. Acesso em: 24 maio 2020.

⁵⁶⁰ *Ibid.*

“[...] princípio republicano apresenta conteúdo contrário à prática do patrimonialismo na relação entre os agentes do Estado e a coisa pública [...]”⁵⁶¹.

As citações do princípio republicano nas razões de decidir do STF carecem, por vezes, de um lado, da explicitação de qual vertente dele se está a falar; de outro, da demonstração efetiva de sua adequação ao caso concreto. Em outras palavras, embora a própria Corte faça uso das diversas atribuições de sentido relacionadas a ideia de República⁵⁶², eventualmente deixa de apontar o que pretende denotar especificamente.

Além disso, mesmo quando superado o aspecto semântico, a sintaxe republicana nem sempre tem merecido a atenção devida. É o que se apreende da análise do acórdão lavrado em agravo regimental na Reclamação 25362, tratando de competência em investigação da Operação Lava Jato. Diz o relator, Ministro Edson Fachin:

[...] nas hipóteses de investigação que conta com detentor de foro por prerrogativa [...] a jurisprudência da Corte é no sentido da excepcionalidade da unicidade de processamento (AP 956 ED, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 19/04/2016), a fim de prestigiar o Juiz Natural, o Princípio Republicano e atenta à inconveniência de concentração no Supremo de investigação de tal jaez. A esse respeito, colaciono manifestação do eminente Ministro Teori Zavascki, colhida, em semelhante cenário, no agravo regimental na reclamação 25048, não provido, por unanimidade, em 04.10.2016 (Segunda Turma)⁵⁶³.

⁵⁶¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4601. Relator Min. Luiz Fux. Plenário. Sessão de 25 out. 2018. Tribunal Pleno. **DJE** 7 nov. 2018. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748604505>. Acesso em: 4 jun. 2020.

⁵⁶² Como observa Conrado Hübner: “O que se nota é a relativa facilidade com que se invoca o ‘princípio republicano’ como base de princípios administrativos que refletem a igualdade perante a lei e a impossibilidade de obtenção de vantagens baseadas em relações de especial proximidade entre certos agentes e a organização administrativa. Bem menos frequente, no entanto, tem sido o recurso ao princípio republicano para demandar a participação social nas decisões pública, ou o balanceamento entre poderes, seja das instituições constitucionais, seja no plano da concentração de poderes em instituições da sociedade civil.” (MENDES, Conrado Hübner. *Constituições brasileiras (1946 e 1988)*. In: SCHWARZ, Lília M.; STERLING, Heloisa M. (org.). **Dicionário da República**: 51 textos críticos. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p. 86-93, p. 92).

⁵⁶³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Rcl 25362 AgR. Relator Min. Edson Fachin. Segunda Turma. Sessão de 7 fev. 2017. **DJE** 1 ago. 2017. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13269172>. Acesso em: 25 maio 2020.

Ocorre que, a par de não evidenciar sua pertinência como fundamento para a questão, não se verifica, no julgado em exame, qualquer menção adicional ao princípio republicano.

Mais; em nenhum dos acórdãos citados para afirmar “a jurisprudência da Corte” se localiza, igualmente, referência à ideia de República, a denotar, aparentemente, a presunção da desnecessidade de explicar a subsunção procedida ou o uso meramente retórico da norma⁵⁶⁴.

Distinta é a situação detectada na decisão do STF lançada em recurso extraordinário que discutia o momento da comprovação⁵⁶⁵ do triênio de atividade jurídica em concurso público para provimento de cargos da magistratura.

O voto vencido do relator original, Ministro Luiz Fux, afirma que a “[...] exigência de comprovação [...] antecipadamente [...] constitui critério inócuo, além de [...] ultrajar o princípio republicano e o princípio da igualdade.”⁵⁶⁶.

Na continuação do voto, após alinhar outros argumentos, o relator ressalta que “[...] se o interregno mínimo de três anos de atividade jurídica tiver de ser comprovado na data da inscrição definitiva, serão aplicados critérios distintos para todos os outros concursos públicos, em afronta ao princípio da igualdade.”.

Eis aqui a diferença em relação ao exemplo anterior – embora não tenha discorrido sobre em que medida incidia o princípio republicano no caso em exame, fê-lo (sem entrar no mérito do eventual acerto da assertiva) quanto ao da igualdade, que deriva daquele. Assim deixa claro o voto do Ministro Roberto Barroso, em *obiter dictum*, ao julgar questão de ordem em ação penal contra parlamentar que renunciou ao mandato no curso do processo:

⁵⁶⁴ Como também exemplifica o voto do Ministro Joaquim Barbosa em recurso extraordinário sobre a incidência de ICMS sobre operações de *leasing*, que se cinge a citar o princípio republicano no resumo de suas razões: “É necessária a preservação dos princípios da capacidade contributiva, da vedação do uso de tributo com efeito de confisco, republicano, bem como da regra da legalidade tributária (base democrática do poder de tributar).” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 226899. Relatora Min. Rosa Weber. Redatora do acórdão Min. Cármen Lúcia. Plenário. Sessão de 1 out. 2014. **DJE** 12 dez. 2014. Disponível em: [Http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630122](http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630122). Acesso em: 27 maio 2020)

⁵⁶⁵ Se no da inscrição preliminar, no da inscrição definitiva ou no da posse.

⁵⁶⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 655265. Relator Min. Luiz Fux. Redator do acórdão Min. Edson Fachin. Plenário. Sessão de 13 abr. 2016. **DJE** 5 ago. 2016. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11465268>. Acesso em: 25 maio 2020.

Do ponto de vista constitucional, o tratamento diferenciado a algumas pessoas enfrenta objeções à luz do princípio republicano. A regra, corolário do princípio republicano, é a igualdade perante a lei, bem como submissão de todos os cidadãos ao mesmo conjunto de normas jurídicas.⁵⁶⁷

Conclui-se que, ainda que desnecessário o apelo ao princípio republicano, não se pode reputá-lo como equivocado, uma vez que, ao menos, foi acompanhado de um seu conseqüentário⁵⁶⁸.

De forma análoga procedeu o relator de agravo regimental em execução penal, matéria pouco usual no STF, Ministro Roberto Barroso. Apesar de consignar no seu voto que “se dependesse [...] das convicções pessoais [...] a prisão domiciliar deveria ser deferida [...]”, negava provimento ao recurso em virtude das avaliações médicas realizadas com o agravante (o ex-deputado federal José Genoíno), conclusivas no sentido da desnecessidade da medida, havendo “[...] numerosos outros internos acometidos por enfermidades de gravidade semelhante ou maior, também sem indicação de prisão domiciliar [...]”, e porque, se agisse diferentemente, “[...] estaria produzindo uma exceção e que este entendimento não teria como ser reproduzido para todas as pessoas seriamente doentes que se encontram no sistema carcerário [...]” Conclui dizendo que essa seria “[...] uma solução excepcional e não universalizável, [...] porque não é igualitária nem republicana.”⁵⁶⁹.

Outro exemplo de questão jurídica adjetiva cuja solução se valeu, ainda que sucintamente, do princípio republicano, vê-se no julgamento de ADI proposta por Estado-membro, e não por seu Governador, na qual se discutiu a legitimidade ativa, firmada no sentido de que a

⁵⁶⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AP 606 QO. Relator Min. Roberto Barroso. Primeira Turma. Sessão de 12 ago. 2014. DJE 18 set. 2014. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6761662>. Acesso em: 27 maio 2020.

⁵⁶⁸ Em matéria outra, a da prerrogativa de foro por função, traz-se acórdão do STJ, demonstrando, a exemplo do anterior, a invocação, em verdade, da igualdade como critério interpretativo, e não, como é anunciado, do princípio republicano: “O princípio republicano é condição essencial de existência do Estado de Direito, razão pela qual o republicanismo caminha, pari passu, com a supressão dos privilégios, devendo ser afastadas da interpretação constitucional os princípios e regras contrários ao elemento axiológico da igualdade.” (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. APn 866 AgRg. Relator: Min. Luís Felipe Salomão. Corte Especial. Sessão de 20 jun. 2018. DJE 3 ago. 2018. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201302580525&dt_publicacao=03/08/2018. Acesso em: 28 maio 2020).

⁵⁶⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. EP 1 PrisDom-AgR. Relator Min. Roberto Barroso. Plenário. Sessão de 25 jun. 2014. DJE 30 out. 2014. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7025489>. Acesso em: 28 maio 2020.

[...] legitimidade conferida ao Governador subordina o eventual ingresso de ação direta ao juízo político desse agente. Mas é evidente que, por imposição do princípio republicano, o interesse tutelado não é titularizado pela pessoa do Governador, mas sim pelo ente político que ele representa em juízo.⁵⁷⁰

Ao julgar a constitucionalidade da legislação eleitoral que permitia as chamadas “doações ocultas”⁵⁷¹ para campanhas, o STF, em acórdão elaborado pelo Ministro Teori Zavascki, deferiu a medida cautelar requerida pela OAB, vedando tal possibilidade, por entender que essa verdadeira operação triangular “[...] atenta contra todo um bloco de princípios constitucionais que estão na medula do sistema democrático de representação popular, como o princípio republicano, o da moralidade e o da publicidade.”⁵⁷²

Em matéria eleitoral de índole constitucional, qual seja, a concretização em lei do disposto pelo §9º do art. 14 da Carta⁵⁷³, foi a julgamento pelo STF, em recurso extraordinário (com repercussão geral reconhecida⁵⁷⁴) interposto por um candidato, a cognominada “Lei da Ficha Limpa” (Lei Complementar nº 135/2010⁵⁷⁵), tratando de hipóteses de inelegibilidade.

⁵⁷⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4420 ED-AgR. Relator Min. Roberto Barroso. Plenário. Sessão de 5 maio 2018. **DJE** 28 maio 2018. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14889516>. Acesso em: 29 maio 2020.

⁵⁷¹ Aquelas transferências feitas pelos partidos políticos diretamente a candidatos, sem identificar a origem da doação à agremiação.

⁵⁷² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 5394 MC. Relator Min. Teori Zavascki. Plenário. Sessão de 12 nov. 2015. **DJE** 10 nov. 2016. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11999509>. Acesso em: 25 maio 2020.

⁵⁷³ “Art. 14. [...] § 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.”.

⁵⁷⁴ Tema 387 - Aplicabilidade imediata da Lei Complementar nº 135/2010, que prevê novas hipóteses de inelegibilidade, às eleições de 2010. Tese: “A Lei Complementar 135/2010 não é aplicável às eleições gerais de 2010, em face do princípio da anterioridade eleitoral (art. 16 da Constituição Federal)”.

⁵⁷⁵ Ementa: “Altera a Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato.”.

Dois foram os ministros a fundamentar seus votos no princípio republicano – Ricardo Lewandowski e Celso de Mello –, mas com conclusões opostas⁵⁷⁶, e metodologias díspares de abordagem.

O primeiro se limitou, em síntese, a afirmar, invocando o entendimento majoritário dos juízes eleitorais, que a lei referida, estabelecendo hipóteses adicionais àquelas elencadas na Constituição, objetivou “[...] proteger aqueles valores fundamentais que servem de arrimo ao próprio regime republicano [...] [que compõe] o tripé sobre o qual se assenta todo o nosso arcabouço jurídico constitucional.”⁵⁷⁷

Embora o voto não diga expressamente a que valores se refere, deduz-se sejam aqueles atinentes à cidadania⁵⁷⁸, citada em relação ao art. 14, § 9^a, que era o objeto do debate.

Já o segundo, diferentemente, demonstrou a contento a função do princípio republicano em sua argumentação, iniciando por dizer que o “[...] sistema democrático e o modelo republicano não admitem [...] a existência de regimes de governo sem a correspondente noção de fiscalização e de responsabilidade [...]”⁵⁷⁹, a reafirmar o enlace entre república e responsabilidade.

Prossegue no raciocínio afirmando que “[...] a gestão republicana do poder [...] e a escolha, em processo eleitoral, dos órgãos de direção política do Estado expõem-se, em plenitude, aos postulados ético-jurídicos da probidade e da moralidade [...]”⁵⁸⁰, estabelecendo a ligação da ideia de república com o art. 14, § 9^o, da CF. E conclui:

⁵⁷⁶ Não pela compreensão de ambos acerca do princípio republicano, senão, em face do “princípio da anterioridade eleitoral” (art. 16 da Constituição), pela aplicabilidade da “Lei da Ficha Limpa” às eleições de 2010, mesmo ano de sua promulgação.

⁵⁷⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 633703. Relator Min. Gilmar Mendes. Plenário. Sessão de 23 mar. 2011. **DJE** 18 nov. 2011. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=629754>. Acesso em: 26 maio 2020.

⁵⁷⁸ Cf. CF: “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...]”.

II - a cidadania;”

⁵⁷⁹ *Ibid.*

⁵⁸⁰ *Ibid.*

Eis porque o sistema democrático e o modelo republicano consagram, como fórmula legitimadora do exercício do poder, o direito do cidadão à plena informação sobre a vida pregressa dos candidatos, especialmente se se tratar da escolha, em processo eleitoral, daqueles que irão, como membros do Poder Legislativo ou do Poder Executivo, co-participar da regência e da direção superior do Estado, incumbindo à Justiça Eleitoral, com apoio em legislação compatível com a Constituição, impedir que se transgridam os postulados da probidade e da moralidade.⁵⁸¹

Liame feito (entre os princípios republicano e da moralidade) também pelo Ministro Alexandre de Moraes no julgamento de ADI sobre vantagem funcional desprovida de razoabilidade⁵⁸². A fundamentação, todavia, evidencia a desnecessidade da referência ao princípio republicano, uma vez que tem sua tônica no da moralidade (quicá no da igualdade, como sugere o epíteto de “privilégio”⁵⁸³ atribuído à vantagem criada)⁵⁸⁴:

Diferentemente de outras legislações [...] a norma impugnada não estabeleceu um interstício mínimo de exercício para a aquisição do direito à vantagem, possibilitando a sua incorporação por quaisquer servidores que viessem a ocupar as funções de comando, ainda que em caráter interino ou por período muito breve. A situação retrata um quadro de flagrante inconstitucionalidade, tendo em vista a concessão de graciosa vantagem, que materializa, de forma clara, um privilégio vitalício absolutamente injustificado, atentatório ao princípio republicano e ao princípio da moralidade administrativa.⁵⁸⁵

⁵⁸¹ *Ibid.*

⁵⁸² Adicional especial de remuneração, incorporado na inatividade, correspondente a duas vezes e meia o soldo ou o vencimento-básico para coronéis e delegados, respectivamente, que exercessem as chefias máximas de suas instituições.

⁵⁸³ Construção análoga à levada a termo pelo Min. Edson Fachin em agravo que manteve a inadmissão de recurso extraordinário questionando o prazo em dobro do MP em ADI: “O princípio republicano encontra, na proibição de tratamentos discriminatórios e na vedação da instituição de privilégios odiosos, uma de suas mais importantes emanções. Cuida-se, portanto, de princípio normativo vinculante e informador do caminho hermenêutico a ser percorrido pelo intérprete na aplicação das normas constitucionais.” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AI 827810 AgR. Relatora Min. Cármen Lúcia. Plenário. Sessão de 22 mar. 2019. **DJE** 23 maio 2019. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749917718>. Acesso em: 29 maio 2020).

⁵⁸⁴ Análise interessante sobre a repulsa a privilégios – embora em contexto distinto – é feita por Garapon: “Uma sociedade aceita tanto mais os privilégios do Estado, quanto mais este for generoso para com ela. [...] Perdoa-se com facilidade a um Estado que dá. As elites republicanas já não cumprem o seu dever de garante moral da justiça. [...] A politização dos funcionários [...] recompensa o servilismo e penaliza o profissionalismo. [...] É o oposto da ideia de responsabilidade. [...] A responsabilidade política é tratada nos bastidores do poder e já não abertamente.” (GARAPON, Antoine. *A República compreendida pelo direito*. In: GARAPON, Antoine. **O guardador de promessas: justiça e democracia**. Prefácio de Paul RICOUER. Lisboa: Instituto Piaget, 1996. p. 29-52, p. 33.

⁵⁸⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2821. Relator Min. Alexandre de Moraes. Plenário. Sessão de 20 dez. 2019. **DJE** 26 fev. 2020. Disponível em:

O já referido tema da “Ficha Limpa” voltou à pauta do STF no ano seguinte, mas em controle concentrado de constitucionalidade, no julgamento conjunto da ADI 4578 e das ADCs 29 e 30. Por escassa maioria (7 votos a 4), a Corte entendeu pela constitucionalidade da lei, permitindo sua aplicação às eleições daquele ano (2012), inclusive para situações anteriores à sua vigência.

Do voto do relator, Ministro Luiz Fux, cabe dar relevo a uma assertiva que, conquanto aparentemente singela⁵⁸⁶ – tratando da renúncia de mandato como caso de inelegibilidade –, vem ao encontro da presente tese, e adentra ao conteúdo jurídico da noção de República: “É elemento constitutivo do princípio republicano que todos, sem exceção, devem arcar com a responsabilidade de seus próprios atos [...]”⁵⁸⁷.

Outro aspecto a registrar da jurisprudência do STF ora revisada é o atinente à inelegibilidade por fraude em dissolução de casamento ou união estável para fugir ao disposto pelo art. 14, § 7º, da CF⁵⁸⁸. O relator deu por constitucional a hipótese, deixando assente ser embasada em “[...] regra constitucional de combate à perpetuação no poder de oligarquias políticas familiares, em contrariedade à democracia e aos valores republicanos [...]”⁵⁸⁹.

Mesmo argumento utilizado em recurso extraordinário de “candidato [a prefeito] separado de fato da filha do então prefeito”: “A regra estabelecida no art. 14, §7º da CF, iluminada pelos mais basilares princípios republicanos, visa obstar o

<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752062567>. Acesso em: 28 maio 2020.

⁵⁸⁶ Não que a singeleza implique menoscabo às ideias; ao contrário, muitas vezes é a simplicidade que as ilumina. Vejam-se, para exemplificar, as assertivas do Ministro Marco Aurélio ao julgar, restando vencido, o marco legal das organizações sociais: “O princípio republicano impede que se abra a oportunidade de o administrador fazer escolhas arbitrárias ou caprichosas. [...] Indago: o que é o princípio republicano? É a ideia geral de que, na República, a coisa pública é inapropriável pelo particular.” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 1923. Relator Min. Ayres Britto. Plenário. Sessão de 16 abr. 2015. **DJ** 16 dez. 2015. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10006961>. Acesso em: 27 maio 2020.

⁵⁸⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADC 29. Relator Min. Luiz Fux. Plenário. Sessão de 16 fev. 2012. **DJE** 29 jun. 2012. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2243342>. Acesso em: 27 maio 2020.

⁵⁸⁸ “Art. 14. [...] § 7º São inelegíveis, no território de jurisdição do titular, o cônjuge e os parentes consanguíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção, do Presidente da República, de Governador de Estado ou Território, do Distrito Federal, de Prefeito ou de quem os haja substituído dentro dos seis meses anteriores ao pleito, salvo se já titular de mandato eletivo e candidato à reeleição.”

⁵⁸⁹ *Ibid.*

monopólio do poder político por grupos hegemônicos ligados por laços familiares.”⁵⁹⁰.

Com a mesma temática de fundo – a alternância no poder, regra derivada do princípio republicano –, o STF desenvolveu interessante exegese constitucional do § 5º do art. 14 da Constituição, proibindo o que se poderia denominar de “reeleição velada”. Tratava-se de prefeito reeleito em um município que concorria, imediatamente após seu segundo mandato, à chefia do Poder Executivo de uma cidade vizinha:

O instituto da reeleição tem fundamento não somente no postulado da continuidade administrativa, mas também no **princípio republicano**, que impede a perpetuação de uma mesma pessoa ou grupo no poder. O princípio republicano condiciona a interpretação e a aplicação do próprio comando da norma constitucional, de modo que a reeleição é permitida por apenas uma única vez. Esse princípio impede a terceira eleição não apenas no mesmo município, mas em relação a qualquer outro município da federação. Entendimento contrário tornaria possível a figura do denominado “prefeito itinerante” ou do “prefeito profissional”, o que claramente é incompatível com esse princípio, que também traduz um postulado de temporariedade /alternância do exercício do poder. Portanto, ambos os princípios – continuidade administrativa e republicanismo – condicionam a interpretação e a aplicação teleológicas do art. 14, § 5º, da Constituição. O cidadão que exerce dois mandatos consecutivos como prefeito de determinado município fica inelegível para o cargo da mesma natureza em qualquer outro município da federação.⁵⁹¹

Em outra seara – a da educação –, foi sob a chancela do princípio republicano que o Ministro Alexandre de Moraes viu preponderar seu voto – contrário ao do relator, Ministro Roberto Barroso, no julgamento, em recurso extraordinário, da inconstitucionalidade do *homeschooling*.⁵⁹²

Após afirmar que “[...] o prisma mais adequado para analisar-se a questão é o do princípio republicano, o qual configura ‘o núcleo essencial da Constituição’ [como referido por Canotilho], a lhe garantir certa identidade e estrutura, estando abrigado

⁵⁹⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 446999. Relatora Min. Ellen Gracie. Segunda Turma. Sessão de 28 jun. 2005. DJE 9 set. 2005. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=368478>. Acesso em: 9 jun. 2020.

⁵⁹¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 637485. Relator Min. Gilmar Mendes. Plenário. Sessão de 1 ago. 2012. DJE 21 maio 2013. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3823598>. Acesso em: 12 mar. 2019.

⁵⁹² Bem como de outras modalidades de ensino ministrado pelas famílias em seus lares.

no art. 1º da Carta Magna [...]”⁵⁹³, definiu sua natureza, assaz complexa, dizendo que o

[...] princípio republicano não só constitui um ‘mandamento de otimização’, ou seja, um preceito que determina ‘que algo seja realizado na maior medida possível, dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes’, como também, um complexo axiológico-normativo situado no ápice de nossa hierarquia constitucional, a ser expandido em sua extensão máxima.⁵⁹⁴

Em julgamento de ação penal referente à Operação Lava Jato envolvendo deputado federal, ocorreu o chamado ao princípio republicano no voto do revisor, Ministro Celso de Mello, utilizado, ao que parece, como reforço de argumentação, ao estatuir que a “[...] a corrupção deforma o sentido republicano da prática política, afeta a integridade dos valores que informam e dão significado à própria ideia de República, [...], além de vulnerar o princípio democrático.”⁵⁹⁵.

Apesar do caráter retórico que se possa atribuir à citação, é razoável inferir que tenha sustentado, em alguma medida, a dosimetria da pena, no que tange à reprovabilidade da conduta.

Matéria tipicamente afeta ao princípio republicano é a que diz com as prerrogativas parlamentares relacionadas à processualística penal. Dois feitos ainda recentes⁵⁹⁶, os de Eduardo Cunha (em 2016) e Aécio Neves (em 2017), então no desempenho de mandatos de Deputado Federal e de Senador da República, respectivamente, são paradigmáticos na Corte Suprema.

Em ação cautelar no bojo da qual foram decretadas, pelo relator, Ministro Marco Aurélio, prisões e outras medidas cautelares, foram interpostos agravos regimentais, destacando-se, do voto-vogal do Ministro Luiz Fux (no terceiro deles), a

⁵⁹³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 888815. Relator Min. Roberto Barroso. Redator do acórdão Min. Alexandre de Moraes. Plenário. Sessão de 12 set. 2018. **DJE** 21 mar. 2019. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749412204>. Acesso em: 29 maio 2020.

⁵⁹⁴ *Ibid.*

⁵⁹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AP 996. Relator Min. Edson Fachin. Plenário. Sessão de 29 maio 2018. **DJE** 8 fev. 2019. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749110646>. Acesso em: 29 maio 2020.

⁵⁹⁶ Ambos no contexto da Operação Lava Jato no STF. O primeiro ainda se encontra em segredo de justiça.

fundamentação no princípio republicano, que, mais uma vez, foi acompanhado de outros, como se vê a seguir:

[...] o princípio republicano (CRFB, art. 1º), em conjunto com o postulado constitucional da isonomia (CRFB, art. 5º, caput) não se coaduna, em qualquer exegese constitucionalmente adequada, com o estabelecimento de privilégios injustificados, inclusive quanto ao ordenamento processual penal. Em respeito à igualdade, corolário direto do postulado republicano, é preciso que exista uma razão constitucional suficiente que justifique a diferenciação, bem como é necessário que esse tratamento diferenciado guarde pertinência com a causa jurídica distintiva.⁵⁹⁷

E, a partir da premissa acima, o vogal concluiu que:

[...] as imunidades parlamentares previstas na Constituição merecem interpretação estrita, estendê-las a hipóteses não expressamente abrangidas pelo texto constitucional configura a criação de odioso **privilégio**, em franca agressão ao **princípio republicano** e à **igualdade** de todos perante a lei.⁵⁹⁸

Esse entendimento vem de ser reafirmado em julgamento de grande repercussão, nos autos da ADPF 572, a qual questiona a constitucionalidade de inquérito instaurado de ofício pelo Presidente do STF. Colhe-se do voto do relator, Ministro Edson Fachin, sentença que reforça a ligação entre república e responsabilidade:

[...] o princípio republicano, ao tempo em que repele campos de poder insuscetíveis de responsabilidade, também obsta a concessão de privilégios ou tratamentos desiguais com escopo de beneficiar agentes públicos que exercem o poder em nome do povo. Nesse contexto, ao revés, a própria titularidade popular do poder exercido não se concilia com posições jurídicas privilegiadas de agentes estatais frente aos cidadãos em geral.⁵⁹⁹

Frisa-se como importante a correlação que se faz entre o princípio republicano e o dever de prestar contas, como já destacado.

⁵⁹⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AC 4327 AgR-terceiro-AgR. Relator Min. Marco Aurélio. Redator do acórdão Min. Roberto Barroso. Plenário. Sessão de 12 set. 2018. **DJE** 21 mar. 2019. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13946959>. Acesso em: 30 maio 2020.

⁵⁹⁸ *Ibid.*

⁵⁹⁹ ARGUIÇÃO de descumprimento de preceito fundamental 572 Distrito Federal. Julgamento pelo Plenário iniciado em 10 jun. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/investigacao-supremo-nao-usual.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2020.

Com efeito, a *ratio* da fiscalização pela Corte de Contas reside na *origem pública dos recursos, e não no exame da natureza das entidades responsáveis pela sua gestão*, é dizer, se pública ou privada, patentemente irrelevante, frise-se, para ensejar tal atuação. Decerto, a melhor exegese do parágrafo único do art. 70 da Lei Fundamental, desde a sua redação originária, é aquela que impõe a tais instituições o dever de prestar suas contas, sempre que estiverem na gestão de recursos ou bens públicos. Pensar diferente, com a devida vênia, traduz-se em despautério. É evidente que aquele que administre recursos e bens públicos está sujeito à fiscalização perante a Corte de Contas, consectário lógico e natural do Estado Democrático de Direito e do postulado republicano, independentemente se for pessoa jurídica de direito público ou privado.”⁶⁰⁰(destaques no original)

Por fim, a laicidade do Estado (ou o princípio do Estado Laico), deduzida não apenas do texto constitucional⁶⁰¹, mas da história da república no Brasil⁶⁰², foi reafirmada em decisões do STF, das quais se destaca a proferida na ADI 4439.

O relator, Min. Roberto Barroso, baseou-se na “tradição republicana de ampla liberdade religiosa”⁶⁰³, dentre outros argumentos, para declarar constitucional a Lei de Diretrizes e Bases da Educação⁶⁰⁴, no que dispôs sobre a facultatividade do ensino religioso nas escolas públicas.

⁶⁰⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 26969. Relator Min. Luiz Fux. Primeira Turma. Sessão de 18 nov. 2014. DJE 12 dez. 2014. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7459206>. Acesso em: 31 maio 2020.

⁶⁰¹ “Art. 19. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I - estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público; [...]”.

⁶⁰² E no mundo, do que faz exemplo a lição de Zagrebelsky: “[...] o desejo de paz com tolerância e liberdade de consciência, depois dos horrores da guerra civil religiosa na Europa, produziu o desapego do estado de religião. Ou seja, produziu o estado laico, para construir o que, foi preciso ‘secularizá-lo.’” No original: [I]l desiderio di pace nella tolleranza e nella libertà di coscienza, dopo gli orrori della guerra civile di religione in Europa, ha prodotto il distacco dello Stato della religione. Há prodotto, cioè, lo Stato laico, per costruire il quale è stato necessario ‘secularizzarlo’”. (ZAGREBELSKY, Gustavo. Tre formule dell’ambiguità. In: CONTRO l’etica della verità. 2. ed. Roma: Laterza, 2009. p. 35-44, p. 44). Também Judt destaca, no ideário de Léon Blum, a laicidade como obra republicana: “Na visão de Blum, era simplesmente contrário à razão questionar a necessidade da República [...]. A questão era defender as realizações da República – igualdade, laicidade, liberdade e justiça – e educar os cidadãos [...]” (JUDT, Tony. O profeta desdenhado. In: O PESO da responsabilidade: Blum, Camus, Aron e o século XX francês. Rio de Janeiro: Objetiva, 2014. p. 47-124, p. 58).

⁶⁰³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4439. Relator Min. Roberto Barroso. Plenário. Sessão de 27 set. 2017. DJE 21 jun. 2018. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=15085915>. Acesso em: 29 jul. 2020.

⁶⁰⁴ Lei nº 9.394/1996.

Destaca-se, também, do voto do Min. Celso de Mello, a afirmativa da existência de um “postulado republicano da laicidade estatal no Brasil como pressuposto necessário ao pleno exercício da liberdade religiosa.”⁶⁰⁵.

A desnecessidade de ver invocado o princípio republicano, nas situações em que um subprincípio seu já o foi, fica clara através de pesquisa à jurisprudência do STF. Frisa-se o objetivo ilustrativo do levantamento, que, deliberadamente desprovido de rigor científico na análise, fornece apenas dados em ordem de grandeza, e seleciona somente três subprincípios como amostragem.

Acórdãos com menção ao princípio da liberdade, seja considerado em gênero ou em suas diversas espécies⁶⁰⁶, montam a 115, dois deles em conjunto com o princípio republicano. Referenciando o princípio da igualdade, são encontradas 330 decisões colegiadas, das quais 18 também apresentam o princípio republicano em sua ementa. E chegam a 114 os julgados que citam o princípio da impessoalidade, sendo acompanhados pelo princípio republicano em 18 deles.

⁶⁰⁵ *Ibid.*

⁶⁰⁶ *V.g.:* de imprensa, de expressão, de associação, de opinião etc.

3 UMA RESPONSABILIDADE REPUBLICANA

Este capítulo conecta os conceitos de república e de responsabilidade, definindo o que seja a responsabilidade republicana⁶⁰⁷, a partir da positivação daqueles institutos jurídicos na Constituição brasileira de 1988 e do estudo de casos nos quais se pode suscitar inconstitucionalidade decorrente do desrespeito dessa categoria ora proposta⁶⁰⁸.

A responsabilidade, como categoria⁶⁰⁹, dialoga com os conceitos de dever, de ilicitude e de sanção⁶¹⁰. Do princípio de cada um responder⁶¹¹ por seus atos –

⁶⁰⁷ Não apenas no sentido restrito postulado por Ekow Yankah, direcionado ao direito penal: “A responsabilidade republicana não está preocupada com o mérito moral total de alguém, mas com as linhas de falha ao longo das quais nossos laços cívicos estejam vulneráveis e nossa sociedade civil possa se fragmentar.”. No original: “Republican responsibility is concerned not with one’s total moral merit but with the fault lines along which our civic bonds are vulnerable and our civic society may fracture.” (YANKAH, Ekow N. Republican responsibility in criminal Law. **Criminal Law and Philosophy**, v. 9, n. 3, p. 457-475, 2015. Disponível em: https://www.law.berkeley.edu/files/Yankah_Republican_Responsibility_in_Criminal_Law.pdf. Acesso em: 29 abr. 2019. p. 472, 2015).

⁶⁰⁸ Tendo presente a assertiva de Karl-Otto Apel: “Qualquer pessoa, que de uma forma qualquer deva assumir a responsabilidade por um sistema de auto-afirmação (a própria pessoa, a família, um grupo social, um Estado) deverá contar com que, em primeiro lugar, conflitos de interesses deverão ser regulados não somente através de discursos práticos [...], mas também através de formas estratégicas da interação [...]” (APEL, Karl-Otto. **Ética e responsabilidade: o problema da passagem para a moral pós-convencional**. Lisboa: Instituto Piaget, 2007. p. 88).

⁶⁰⁹ Distinção feita por Canotilho: “A categoria publicística de responsabilidade, considerada como uma categoria jurídica autónoma de um Estado constitucional democrático, tem vindo a ser afirmada, no plano doutrinal, desde meados da década de 60. A partir de meados da década de 70, o conceito de responsabilidade passa a ser considerado como um exemplo típico da emancipação do *instrumentarium* conceitual do direito público relativamente aos conceitos do direito privado. O conceito [...] encontra também acolhimento no texto constitucional português.” (CANOTILHO, *op. cit.*, p. 554-555). Também o clássico administrativista Cretella, disserta sobre “Responsabilidade como categoria jurídica”: “A responsabilidade jurídica nada mais é do que a própria responsabilidade humana, *in genere*, transportada para o campo do direito, situação originada por ação ou omissão do agente, privado ou público, que responde com sua pessoa, bem ou cargo, em razão de ter contrariado norma respeitada pelo grupo em que vive. Ou o infrator responde diretamente, quando age no próprio nome, ou empenha a responsabilidade do respectivo preponente, por agir como seu preposto. Nos dois casos, a responsabilidade é, de modo genérico, a mesma.” (CRETELLA JÚNIOR, José. Responsabilidade do estado por ato legislativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 153, p. 15-34, 1983. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/43882/42779>. Acesso em: 31 mar. 2019. p. 17).

⁶¹⁰ Cf. Guyau: “[...] a ideia de sanção é um dos princípios da moral humana [...]” (GUYAU, Jean-Marie. **Crítica da ideia de sanção**. São Paulo: Martins Fontes, 2007. p. 24).

⁶¹¹ Como ensina Alessandro Giuliani, “[é] o conceito teológico de imputação que está na base da teoria moderna da responsabilidade legal.” (GIULIANI, Alessandro. Imputation et justification. **Archives de Philosophie du Droit**, Paris, n. 22, p. 86-96, 1977. p. 86).

fundante em um Estado de Direito que se constitui republicaneamente⁶¹² – decorre⁶¹³ a necessidade de definição dos deveres⁶¹⁴ e das proibições⁶¹⁵, assim das consequências por descumprir aqueles e incorrer nessas⁶¹⁶.

A responsabilização dos agentes públicos de acordo com o princípio republicano demanda congruências formais e materiais. Concretizar a responsabilidade é não apenas sujeitar os agentes públicos à responsabilização, mas assegurar que essa se dê perante a instância própria e na forma exigida por lei, esta entendida em sentido amplo. Responsável, responsabilizador, fato e norma constituem a responsabilidade.

Impõe-se, portanto, abordar a responsabilidade⁶¹⁷ como categoria⁶¹⁸, relacionando-a com dever, ilicitude e sanção, para, no plano dogmático, verificar sua

⁶¹² Como deduz Pilatti, a partir do conteúdo de república que enuncia, é “[...] evidente a conexão do princípio republicano com o conceito de Estado Democrático de Direito e a constelação de princípios estabelecidos [...] como fundamento deste, [...] conexão [que] inspira [as] finalidades do Estado brasileiro, sintomaticamente traduzidas como ‘objetivos fundamentais da República’ (CF, art. 3º).” (PILATTI, Adriano. O princípio republicano na Constituição de 1988. *In: OS PRINCÍPIOS da Constituição de 1988*. 2. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 127-131, p. 128).

⁶¹³ Sem adentrar na discussão filosófica sobre a independência conceitual de responsabilidade e sanção, conforme explica Neuberg: “A uma primeira interpretação [preventiva], segundo a qual a responsabilidade se define pelas razões justificadoras da sanção, opõe-se a interpretação [retributiva] segundo a qual a sanção é justificada pelos elementos que definem a responsabilidade. [...] Atualmente a dicotomia parece ultrapassada, na medida em que se tende a reconhecer a independência recíproca das noções de responsabilidade e de sanção.” (NEUBERG, Marc. Responsabilidade. *In: CANTO-SPERB, Monique (org.). Dicionário de ética e filosofia moral*. São Leopoldo, RS: Unisinos, 2003. v. 2, p. 506-511, p. 506-507).

⁶¹⁴ Um paralelo feito por Kelsen engloba essas noções: “A mesma relação jurídica, aquela entre o delito e a sanção, é expressada nos conceitos de obrigação (dever) e responsabilidade.” (KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do Estado**. 5. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2016. p. 98).

⁶¹⁵ Os deveres são destacados por Lewandowski na conceituação do princípio republicano, lembrando que, “[...] se as pessoas numa república são titulares de direitos, hão de ter também, em contrapartida, obrigações para com a comunidade [...]” (LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Reflexões em torno do princípio republicano. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 100, p. 189-200, 2005. p. 196).

⁶¹⁶ Colhe-se da maior obra de Rawls a lição nesse sentido: “[O] princípio da responsabilidade não se funda na ideia de que o objetivo primeiro da punição seja retaliatório ou acusatório. Pelo contrário, o princípio é reconhecido em nome da própria liberdade. A menos que os cidadãos estejam em condições de saber o que a lei é e tenham uma razoável oportunidade de levar em consideração suas diretivas, não se deveria impor-lhes sanções penais. Esse princípio é simplesmente a consequência de se considerar o sistema legal como um sistema de normas públicas dirigido a pessoas racionais com o objetivo de reger sua cooperação e de atribuir à liberdade seu peso adequado. [...] [O] princípio da liberdade [...] conduz ao princípio da responsabilidade.” (RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. 4. ed. rev. São Paulo: Martins Fontes: 2016. p. 299).

⁶¹⁷ A concretização do conceito de responsabilidade, segundo o clássico Fauconnet, apresenta dificuldades lexicais: “Se o substantivo responsabilidade corresponde a um puro conceito e não, ao que parece, a elementos observáveis, ao contrário, o adjetivo responsável intervém como atributo nos julgamentos que são objetos de experiência.” No original: “Si le substantif responsabilité correspond à un pur concept et non, semble-t-il, à des éléments observables, au contraire l’adjectif responsable intervient comme attribut dans des jugements qui sont des objets d’expérience.”

incidência no dever de prestar contas e no elenco dos crimes de responsabilidade⁶¹⁹, notadamente aqueles imputáveis ao Presidente da República⁶²⁰.

Imputação que, por vezes, demanda esforço, como destaca a socióloga e professora Flávia Schilling em análise do *impeachment* do ex-presidente da República Fernando Collor, em 1992, especialmente quanto às práticas que sustentaram a acusação, consistentes, dentre outras de pagamentos por terceiros de despesas pessoais na chamada “Casa da Dinda”, sua residência particular:

O esforço [...] de retirar tais práticas da esfera do privado [...] e colocá-las na esfera do público, da responsabilidade, das leis, [...] de colocar os limites do poder presidencial (via recuperação da noção central da responsabilidade no regime republicano), de colocar limites em relação à mentira na política.⁶²¹

(FAUCONNET, Paul. **La responsabilité: étude de sociologie**. 2. ed. Paris: Librairie Félix Alcan, 1928. Disponível em: http://classiques.uqac.ca/classiques/fauconnet_paul/la_responsabilite/fauconnet_responsabilite.pdf. Acesso em: 10 abr. 2019. p. 34).

⁶¹⁸ Com as vertentes pessoais e institucionais da categoria, que Puccio-Den identifica, ao asserir que “[...] a responsabilidade surge como um traço distintivo, não só do ser humano [...], mas também das democracias modernas, fundadas na ideia de ‘prestar contas’ (*accountability*), seja dos cidadãos frente aos Estados, ou vice-versa [...]”. No original: “[...] la responsabilité apparaît comme un trait distinctif, non seulement des humains [...], mais aussi des démocraties modernes, fondées sur l’idée de ‘rendre des comptes’ (*accountability*), qu’il s’agisse des citoyens vis-à-vis des États ou de l’inverse [...]” (PUCCIO-DEN, Deborah. De la responsabilité. **L’Homme** – Revue française d’anthropologie, 223-224, p. 5-32, 2017. Disponível em: <https://www.cairn.info/revue-l-homme-2017-3-page-5.htm?contenu=article>. Acesso em: 11 abr. 2019. p. 7).

⁶¹⁹ Como ressalta Garcia, ao analisar a responsabilidade política, “[...] [a] pesar de receberem essa denominação – crimes – não se encontram esses ilícitos dentro da esfera de responsabilidade criminal dos agentes públicos [...] [tratando-se de] infrações político-administrativas ou político-disciplinares [...]” (GARCIA, Mônica Nicida. **A responsabilidade do gestor público**. 2. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 157).

⁶²⁰ Em contexto diverso (mas de útil analogia), o da responsabilidade dos governantes pelos aspectos criminais – ou criminalizantes – de suas condutas, John Dunn, após constatar que “[p]rosecuting rulers or public officials for fraud or other illegality in the exercise of their responsibilities may often be a practically arduous assignment [...]”, ressalva que “[c]riminal liability is one element in such responsibility [political] [...]” e que “[...] it is just as inadequate to restrict the idea of responsibility to criminal liability as it would be unjust to extend criminal liability to all political actions to which a majority of citizens subsequently take exception.” (DUNN, John. Situating democratic political accountability. In: PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C; MANIN, Bernard (ed.). **Democracy, accountability, and representation**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1999. p. 329-344. p. 342).

⁶²¹ SCHILLING, Flávia. *Impeachment*. In: SCHILLING, Flávia. **Corrupção: ilegalidade intolerável?: comissões parlamentares de inquérito e a luta contra a corrupção no Brasil (1980-1992)**. São Paulo: IBCCrim, 1999. p. 277-323, p. 213).

A absolvição de Collor pelo STF, por falta de provas, na esfera criminal, em relação a fatos conexos aos do *impeachment* (no qual se deu a renúncia ao mandato antes do julgamento pelo Senado), suscita questionamento análogo ao de Olivier Beaud sobre a articulação, no direito francês atual, entre as responsabilidades penal e política: “[...] o processo de criminalização da responsabilidade dos governantes [...] conduz a negar a distinção entre esses dois tipos de responsabilidade [...]”⁶²², com reflexos na legitimidade democrática das decisões e na efetividade das punições.

Acerca da responsabilidade dos governantes pelos aspectos criminais – ou criminalizantes – de suas condutas, é pertinente a constatação de John Dunn, no sentido de que “[a]cusar governantes ou funcionários públicos por fraude ou outra ilegalidade no exercício de suas responsabilidades pode muitas vezes ser uma tarefa praticamente árdua [...]”, uma vez que “[a] responsabilidade criminal é um dos elementos dessa responsabilidade [política] [...]”⁶²³.

Por isso, defende que “[...] é tão justo quanto inadequado restringir a ideia de responsabilidade à responsabilização criminal quanto seria injusto estender a responsabilização criminal a todas as ações políticas em relação às quais os cidadãos, em sua maioria, subsequentemente admitem.”⁶²⁴

Canotilho e Moreira bem estabelecem a conexão entre república e responsabilidade, evidenciando transcender, a forma republicana, sua carga principiológica⁶²⁵, da qual um dos vetores é a responsabilidade⁶²⁶, *verbis*:

⁶²² BEAUD, Olivier. La responsabilité politique face à la concurrence d’autres formes de responsabilité des gouvernants. **Pouvoirs** – Revue française d’études constitutionnelles et politiques, n. 92, p. 17-30. 2000. p. 26).

⁶²³ No original: “[p]rosecuting rulers or public officials for fraud or other illegality in the exercise of their responsibilities may often be a practically arduous assignment [...]” (DUNN, John. Situating democratic political accountability. *In*: PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C; MANIN, Bernard (ed.). **Democracy, accountability, and representation**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1999. p. 329-344. p. 342).

⁶²⁴ No original: “[...] it is just as inadequate to restrict the idea of responsibility to criminal liability as it would be unjust to extend criminal liability to all political actions to which a majority of citizens subsequently take exception.” (*Ibid.*).

⁶²⁵ O princípio republicano é um princípio estruturante da Constituição [...] Não se trata apenas de um princípio negativo, no sentido de ‘não-monarquia’, mas de uma dimensão materialmente constitutiva da ordem jurídico-constitucional.” (CANOTILHO, J. J.; MOREIRA, Vital. **Fundamentos da constituição**. Coimbra: Coimbra, 1991. p. 88)

⁶²⁶ Embora, ao analisarem, na mesma obra, a organização política, enfatizem a conexão entre o princípio democrático – depois de tê-lo feito em face do princípio republicano – e a responsabilidade política: “A responsabilidade dos titulares de cargos políticos é um dos elementos do princípio democrático. A responsabilidade política comporta dois aspectos conceitualmente

Além disso, a forma republicana implica o princípio da responsabilidade (civil, criminal e política) de todos os titulares de cargos políticos [...], não podendo existir cargos dotados de imunidade, ressalvando as imunidades específicas parciais necessárias à segurança do mandato de certos cargos políticos (como sucede com as imunidades parlamentares).⁶²⁷

“Responsabilidade”, “responsabilização”, “responsabilizado”, “respondendo”, “responderá”, “responderão” – a Constituição brasileira, com seu feitiço extremamente analítico, é pródiga em imputações.

Exemplifica-se, enumerando-se matérias que suscitam responsabilidade no seu texto: (1) direito de acesso à informação⁶²⁸; (2) crimes inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia⁶²⁹; (3) prisão civil por dívida⁶³⁰; (4) direito de greve⁶³¹; (5) ação de impugnação de mandato⁶³²; (6) limites de despesas de Câmaras de Vereadores⁶³³; (7) exigência de concurso público para cargos efetivos⁶³⁴; (8) direito de regresso da Administração contra seu agente⁶³⁵; (9) gestão

distintos: (a) a *prestação de contas*, [...] (b) o *sancionamento* da condução errada ou ilícita dos negócios públicos (responsabilidade política, civil, criminal). [...] contando-se na responsabilidade criminal a figura dos crimes de responsabilidade, cuja sanção pode incluir a destituição do cargo ou a perda do mandato; [...]” (*ibid.*, p. 189). De qualquer forma, a permitir que se considerem aplicáveis essas assertivas também ao princípio republicano, ressalta-se que, na descrição dos princípios fundamentais da Constituição portuguesa, os autores entendem que “[...] a *República* articula-se com a ideia de *democracia* [...]” (*ibid.*, p. 88).

⁶²⁷ *Ibid.*, p. 89.

⁶²⁸ Art. 5º [...] XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; [...]

⁶²⁹ Art. 5º [...] XLIII - a lei considerará crimes inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia a prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo e os definidos como crimes hediondos, por eles respondendo os mandantes, os executores e os que, podendo evitá-los, se omitirem; [...]

⁶³⁰ Art. 5º [...] LXVII - não haverá prisão civil por dívida, salvo a do responsável pelo inadimplemento voluntário e inescusável de obrigação alimentícia e a do depositário infiel;

⁶³¹ Art. 9º [...] §2º Os abusos cometidos sujeitam os responsáveis às penas da lei.

⁶³² Art. 14 [...] § 11 - A ação de impugnação de mandato tramitará em segredo de justiça, respondendo o autor, na forma da lei, se temerária ou de manifesta má-fé.

⁶³³ Art. 29-A [...] §2º Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal:

I - efetuar repasse que supere os limites definidos neste artigo;

II - não enviar o repasse até o dia vinte de cada mês; ou

III - enviá-lo a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária.

§3º Constitui crime de responsabilidade do Presidente da Câmara Municipal o desrespeito ao §1º deste artigo.

⁶³⁴ Art. 37 [...] § 2º A não observância do disposto nos incisos II e III implicará a nulidade do ato e a punição da autoridade responsável, nos termos da lei. [...]

⁶³⁵ Art. 37 [...] § 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos **responderão** pelos danos que seus **agentes**, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de **regresso** contra o **responsável** nos casos de dolo ou culpa. [...]

dos regimes próprios de previdência social⁶³⁶; (10) convocações para comparecimento e pedidos de informações da Câmara dos Deputados e do Senado Federal a Ministros de Estado⁶³⁷; (11) encaminhamento de conclusões de CPI ao MP⁶³⁸; (12) competências do TCU⁶³⁹; (13) sistema de controle interno⁶⁴⁰; (14) “impeachment”⁶⁴¹; (15) liquidação de precatórios judiciais⁶⁴²; (16) estado de defesa e estado de sítio⁶⁴³; (17) vedações orçamentárias⁶⁴⁴; e (18) oferta de ensino obrigatório⁶⁴⁵.

⁶³⁶ Art. 40 [...] § 22. Vedada a instituição de novos regimes próprios de previdência social, lei complementar federal estabelecerá, para os que já existam, normas gerais de organização, de funcionamento e de **responsabilidade** em sua gestão [...]

VIII - condições e hipóteses para **responsabilização** daqueles que desempenhem atribuições relacionadas, direta ou indiretamente, com a gestão do regime;

⁶³⁷ Art. 50. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou qualquer de suas Comissões, poderão convocar Ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando **crime de responsabilidade a ausência** sem justificção adequada. [...]

§ 2º As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal poderão encaminhar pedidos escritos de informações a Ministros de Estado ou a qualquer das pessoas referidas no caput deste artigo, importando em **crime de responsabilidade a recusa**, ou o não - atendimento, no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas.

⁶³⁸ Art. 58 [...] § 3º As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a **responsabilidade civil ou criminal** dos infratores.

⁶³⁹ Art. 71. [...] II - julgar as contas dos administradores e demais **responsáveis** por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público; [...]

VIII - aplicar aos **responsáveis**, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as **sanções** previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

⁶⁴⁰ Art. 74 [...] § 1º Os **responsáveis** pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de **responsabilidade solidária**.

⁶⁴¹ Art. 85. São **crimes de responsabilidade** os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: [...]

Art. 86 [...] § 4º O Presidente da República, na vigência de seu mandato, não pode ser **responsabilizado** por atos estranhos ao exercício de suas funções.

⁶⁴² Art. 100 [...] § 7º O Presidente do Tribunal competente que, por ato comissivo ou omissivo, retardar ou tentar frustrar a liquidação regular de precatórios incorrerá em **crime de responsabilidade e responderá**, também, perante o Conselho Nacional de Justiça.

⁶⁴³ Art. 141. Cessado o estado de defesa ou o estado de sítio, cessarão também seus efeitos, sem prejuízo da **responsabilidade** pelos **ilícitos** cometidos por seus **executores ou agentes**. [...]

⁶⁴⁴ Art. 167 [...] XIII - [...] § 1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de **crime de responsabilidade**.

⁶⁴⁵ Art. 208 [...] § 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa **responsabilidade** da autoridade competente.

Outras previsões expressas constam das Disposições Gerais⁶⁴⁶ e do ADCT⁶⁴⁷, bem como, esparsamente, do corpo da Constituição, embora sem menção ao termo “responsabilidade” e seus congêneres⁶⁴⁸. Ainda assim, com tantas – e tão importantes – referências na Constituição, a responsabilidade não possui um regime geral expresso e concentrado em seu texto⁶⁴⁹.

Afora isso, sendo “responsabilidade”⁶⁵⁰, a exemplo do que se disse sobre “república”, um termo polissêmico⁶⁵¹, seu uso⁶⁵² pode levar a confusões conceituais⁶⁵³. Diversas são as classificações⁶⁵⁴ propostas, das quais a que se aplica ao objeto em análise é a que divide a responsabilidade em moral, jurídica e

⁶⁴⁶ Arts. 236 e 245.

⁶⁴⁷ Arts. 49, §4º, 60, XI, 97, §10, III, 101, §3º, e 104, II.

⁶⁴⁸ Tais como o disciplinamento dos atos de improbidade administrativa (art. 37, §4º) e da perda de mandato de congressistas (art. 52).

⁶⁴⁹ Embora o já citado §6º do art. 37 da Constituição assim possa ser visto em relação à responsabilidade do Estado.

⁶⁵⁰ Houaiss registra o termo como: “1 obrigação de responder pelas ações próprias ou dos outros 1.1 encargo, obrigação, tarefa que cabe a alguém <as r. dos professores em aula> 2 caráter ou estado do que é responsável 2.1 procedimento reto, sério <ser um homem de r.> 3 jur dever jurídico resultante da violação de determinado direito, através da prática de um ato contrário ao ordenamento jurídico . etim. responsável com o suf . —vel tomado na f . lat. -bil(i)- + -dade; ver espos-; f.hist. 1813 responsabilidade” (DICIONÁRIO Houaiss da língua portuguesa. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001).

⁶⁵¹ Como anotam Fischer e Ravizza, a noção de responsabilidade (moral) é histórica: “[...] dois agentes [...] que divergem quanto à sua responsabilidade moral. A diferença de responsabilidade vem das diferenças nas histórias dos agentes. Assim, é plausível que a responsabilidade moral seja uma noção histórica.”. No original: “[...] two agents [...] who differ as to their moral responsibility. The difference in responsibility comes from differences in the agents’ histories. Thus, it is plausible that moral responsibility is a historical notion.” (FISCHER, John Martin; RAVIZZA, Mark. **Responsibility and control: a theory of moral responsibility**. New York: Cambridge University Press, 2000. p. 202).

⁶⁵² Ricoeur anota a extrapolação do sentido de obrigação, havida no conceito de responsabilidade, com uma “[...] dispersão [que] prossegue em todos os sentidos, favorecida por associações aleatórias que são encorajadas pela polissemia do verbo responder: não só responder por..., mas responder a... (uma pergunta, um chamado, uma ordem etc.)” (RICOEUR, Paul. *Conceito de responsabilidade: ensaio de análise semântica*. In: RICOEUR, Paul. **O justo 1: a justiça como regra moral e como instituição**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2008. p. 33-61, p. 34).

⁶⁵³ Como constata Larrañaga: “[D]evido à gradual especificação dos sistemas normativos, o que permitiu diferenciar entre responsabilidade moral, política e jurídica, [...] considerável vagueza foi gerada na noção de responsabilidade como conceito normativo.”. No original: “[D]ebido a la paulatina especificación de los sistemas normativos, que ha permitido diferenciar entre la responsabilidad moral, la política y la jurídica, [...] se ha generado una considerable vaguedad en la noción de responsabilidad como concepto normativo.” (LARRAÑAGA, Pablo. **El concepto de responsabilidad en la teoría contemporánea del derecho**. Ciudad de México: Distribuciones Fontamara, 2001. p.17).

⁶⁵⁴ A dicotomia mais corriqueira é a ressaltada pela civilista francesa Geneviève VINEY: “Sob a palavra responsabilidade, a linguagem cotidiana confunde dois conceitos distintos: a designação do autor de um ato e a atribuição das consequências do mesmo.”. No original: “*Sous le mot responsabilité, le langage courant confond deux concepts distincts: la désignation de l’auteur d’un acte et l’attribution des conséquences de celui-ci.*” (VINEY, Geneviève. **Le déclin de la responsabilité individuelle**. Paris: LGDJ, 2014. p. 2).

política⁶⁵⁵. É o caso da Carta Política brasileira, que a utiliza com distintas acepções⁶⁵⁶.

Deve-se, a partir da leitura dos institutos com os quais interage, enunciar as linhas gerais de regência da responsabilidade, especificamente nos casos em que incide e, mais genericamente, vista como categoria e como princípio autônomo⁶⁵⁷ (ou subprincípio republicano⁶⁵⁸).

A primeira distinção a ser feita, fundamental para o recorte pretendido nesta tese, é entre a responsabilidade do Estado e a de seus agentes⁶⁵⁹ (por vezes, de particulares). É da segunda, a responsabilidade dos agentes públicos⁶⁶⁰, mais

⁶⁵⁵ Na lição de Vergani, que a subdivide em individual e coletiva, “[É] a responsabilidade para com as ações realizadas tanto por estadistas como por cidadãos pertencentes a esse Estado, pelo fato de que devem a este as condições da própria existência.”. No original: “[è] la responsabilità nei confronti delle azioni compiute sia dagli uomini di stato sia dai cittadini appartenenti a quello stato, in ragione del fatto che essi devono a quest’ultimo le condizioni della propria esistenza.” (VERGANI, Mario. **Responsabilità**: rispondere di sé, rispondere all’altro. Milano: Raffaello Cortina, 2015. p. 65).

⁶⁵⁶ Na lição de Villey, que demonstra a precedência do adjetivo (originalmente) “responsável” – por sua vez derivado do verbo “responder” – em relação ao substantivo “responsabilidade”, “o termo responsável é um termo híbrido”. No original: “[...] le mot responsable est un mot hybride.” (VILLEY, Michel. *Esquisse historique sur le mot responsable*. **Archives de Philosophie du Droit**, Paris, n. 22, p. 45-58, 1977, p. 58).

⁶⁵⁷ O que já havia sido notado por Sampaio Dória, ainda sob a primeira Constituição da República, ao doutrinar sobre seus princípios, elencando dentre os “corolários do regimen republicano [...] a responsabilidade dos funcionários [...]”, e afirmando que a “[...] irresponsabilidade é de todo incompatível com o regimen republicano.” (DÓRIA, A. de Sampaio. **Princípios constitucionaes**. São Paulo: São Paulo, 1926. p. 31-32).

⁶⁵⁸ Em um plano bem mais abstrato, pertinente trazer a lição de Levinas, filósofo da alteridade, acerca da relação entre responsabilidade e uma ideia, ao menos, de república: “A responsabilidade pelo outro homem é, na sua instantaneidade, certamente anterior a qualquer questão. [...] É preciso agora saber [...] a extrema importância da estrutura política da sociedade submetida às leis e, conseqüentemente, às instituições onde o para-o-outro da subjetividade - onde o eu - entra com a dignidade de cidadão na reciprocidade perfeita de leis políticas essencialmente igualitárias ou que direcionadas a sê-lo [...] Nada pode escapar ao controle da responsabilidade de ‘um pelo outro’ que traça o limite do estado [...]”. No original: “La responsabilité pour l’autre homme est, dans son immédiatité, certes antérieure à toute question. [...] Il faut désormais savoir [...] l’importance extrême de la structure politique de la société soumise aux lois e dès lors aux institutions où le *pour-l’autre* de la subjectivité – où le moi – entre avec la dignité de citoyen dans la reciprocité parfaite de lois politiques essentiellement égalitaires ou tenues à le devenir. [...] Rien ne saurait se soustraire au contrôle de la responsabilité de ‘un pour l’autre’ qui dessine la limite de l’État [...]” (LEVINAS, Emmanuel. *Paix et droit*. In: LEVINAS, Emmanuel. **Alterité et transcendance**. Paris: Fata Morgana, 1995. p. 127-153, p. 146).

⁶⁵⁹ Dicotomia observada por Sérgio Severo em seu Tratado: “[...] a noção fundamental da dupla face da responsabilidade pública deriva do regime constitucional, na medida em que à responsabilidade do Poder Público, em regra objetiva, corresponde uma responsabilidade perante o Estado.” (SEVERO, Sérgio Viana. **Tratado da responsabilidade pública**. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 168).

⁶⁶⁰ Scarpelli, após definir a responsabilidade política como espécie da responsabilidade jurídica (contraposta, esta, à responsabilidade moral), conclui: “Ai detentori del potere per delega di un popolo di individui liberi il popolo stesso, o i suoi rappresentanti, potranno chiedere conto di comportamenti ed effetti di comportamenti, chiamandoli responsabili.” (SCARPELLI, Uberto. *Riflessioni sulla responsabilità politica: responsabilità, libertà, visione dell’uomo*. **Rivista**

precisamente aquela de quem ocupa o cargo mais elevado dentre os que servem à Nação – o Presidente da República⁶⁶¹ – que aqui se trata, embora conexões com as demais categorias sejam estabelecidas pontualmente.

Responsabilidade ativa e responsabilidade passiva são conceitos que encontram aplicação em alguns ramos jurídicos. Exemplificativamente, no Direito Penal, a justiça restaurativa⁶⁶² se baseia na distinção entre ambos.

Já o Direito do Trabalho, especialmente antes da recente reforma da CLT⁶⁶³, faz a distinção entre a responsabilidade passiva, na qual empresas de um mesmo grupo econômico respondem solidariamente por débitos trabalhistas das demais, e a ativa, em que a relação inverte o sentido, podendo, com base nela, uma empresa de um grupo convocar o empregado de outra, coligada, a nela trabalhar.

Essa dicotomia⁶⁶⁴ pode ser aplicada ao tema aqui em análise, para que bem se estabeleça seu foco⁶⁶⁵: responsabilidade republicana ativa⁶⁶⁶ *versus*

Internazionale di Filosofia del Diritto, Milano, v. 58, n. 1, p. 27-79, 1981. p. 79). Em tradução livre: "Aos detentores do poder por delegação de um povo de indivíduos livres, o próprio povo ou seus representantes poderão tomar as contas por condutas e por efeitos de condutas, chamando-os de responsáveis."

⁶⁶¹ Notadamente as relativas ao dever de prestar contas (Constituição Federal – “Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: [...] IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República [...]” e “Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio [...]”) e aos crimes de responsabilidade (“Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal [...]”).

⁶⁶² De implantação pioneira, de forma experimental, em 2002 no Poder Judiciário do Rio Grande do Sul, busca substituir o paradigma do castigo vinculado à culpa (responsabilidade passiva), pela assunção das consequências do agir pelo autor (responsabilidade ativa), através da interação entre as partes envolvidas.

⁶⁶³ Lei nº 13.467/2017.

⁶⁶⁴ A mais marcante quanto ao termo é a realçada por Bobbio, com seu brilho habitual, ao estudar a evolução dos direitos do homem: “Nos tempo de hoje, quando a cega vontade de poder que dominou a história do mundo tem a seu serviço meios extraordinários para se impor, menos do que nunca a honra do douto pode ser separada de um renovado senso de responsabilidade, no duplo significado da palavra, para o qual ser responsável quer dizer, por um lado, levar em conta as consequências da própria ação, e, por outro, responder pelas próprias ações diante de nosso próximo.” (BOBBIO, Norberto. Kant e a Revolução Francesa. *In*: BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 120-129, p. 120). Transposta para o republicanismo, propõe-se o par “responsabilidade republicana ativa” vs. “responsabilidade republicana passiva”, a seguir elaborado.

⁶⁶⁵ A analogia do parágrafo anterior, usada a fim de importar a expressão “responsabilidade ativa” do Direito do Trabalho para o presente estudo, e a menção, na nota antecedente, ao apelo que o republicanismo faz à responsabilidade social, remetem ao articulado por Thomas Casadei acerca de lacuna na doutrina neorepublicana. Trata-se da implicação social e econômica da caracterização da liberdade como não dominação. De fato, como diz o autor, o trabalho, o mercado e as questões sociais demandam do neorepublicanismo sua efetiva consideração, a fim de assegurar, “[...] *in primis*, a liberdade como real ausência de dominação, como concreta ausência

responsabilidade republicana passiva⁶⁶⁷. A primeira, ligada aos atributos de virtude cívica, patriotismo ou participação popular⁶⁶⁸, define a conduta esperada⁶⁶⁹ dos cidadãos⁶⁷⁰ de uma república, esta materialmente considerada.

A segunda, conectada em boa medida com o conceito de *accountability*⁶⁷¹, aponta as consequências (em abstrato e em concreto) do exercício do múnus

de sujeição ao poder arbitrário, em todos os níveis, compreendido o econômico.” No original: “[...] *in primis*, la libertà come reale assenza di dominio, como concreta assenza di soggezione al potere arbitrario, a tutti i livelli, compreso quelle economico.” (CASADEI, Thomas. Un nodo irrisolto del neorepubblicanesimo: la questione economica. In: CASADEI, Thomas; MATARELLI, Sergio. **Repubblicanesimo e neorepubblicanesimo**: percorsi, analisi, ricerche. Il Pensiero mazziniano. Luglio-settembre 2000, Disponível em: <https://iris.unimore.it/retrieve/handle/11380/1100775/89929/Un%20nodo%20irrisolto%20del%20neo-repubblicanesimo.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2020. p. 152). Itálicos no original.

⁶⁶⁶ Na forma figurada por Doehring: “Na república todo cidadão é responsável pela coisa pública. Dessa forma, a obrigatoriedade do serviço militar [...] é uma manifestação de responsabilidade republicana do cidadão; [assim como a] obrigação [...] para atuar como jurado, ou juiz leigo [...]” (*Op. cit.*, p. 240). Ou como assere Honohan: “[...] [R]epublicanism é mais do que um apelo à responsabilidade social alargada.” No original: “[...] [R]epublicanism is more than a call for extended social responsibility.” (HONOHAN, Iseult. **Civic republicanism**. London: Routledge, 2002. p. 180).

⁶⁶⁷ Distinção que comporta analogia com aquela estabelecida por Klaus Günther, ao analisar a imputação de responsabilidade por meio de comunicações sociais, diferenciando a auto da heteroimputação: “[...] uma pessoa é feita responsável por algo *por parte de outrem* ou faz-se responsável a si mesma *perante outrem*.” (GÜNTHER, Klaus. Responsabilização na sociedade civil. In: PÜSCHEL, Flávia Portela; MACHADO, Marta Rodriguez de Assis (org.). **Teoria da responsabilidade no estado democrático de direito**: textos de Klaus Günther. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 1-26, p. 11, itálicos no original).

⁶⁶⁸ Como destaca Bauman, explicitando o conflito entre nação e república: “A ideia republicana, a contrário, coloca o questionamento crítico no cerne da participação comunitária; os cidadãos fazem parte da república através da ativa preocupação com os valores promovidos ou desprezados pelo Estado.”, ressaltando que, por vezes, “[...] as responsabilidades que a vida republicana exige parecem demasiadamente onerosas.” (BAUMAN, Zygmunt. **Em busca da política**. Rio de Janeiro: Zahar, 2000. p. 171).

⁶⁶⁹ Barber diferencia as acepções de responsabilidade, ao defender a instrumentalização dos cidadãos em uma democracia forte: “Assegurar a prestação de contas dos agentes políticos americanos é geralmente a responsabilidade como vista pela imprensa, pela mídia e pelo partido de oposição. Assembleias de vizinhança poderiam deslocar um pouco dessa responsabilidade diretamente para a cidadania, permitindo aos indivíduos questionarem seus representantes [...]”. No original: “Ensuring the accountability of American political officials is generally the responsibility of the press, the media, and the opposition party. Neighborhood assemblies would shift some of this responsibility directly to the citizenry, permitting individuals to question their representatives [...]” (BARBER, Benjamin R. **Strong democracy**: participatory Politics for a New Age. Los Angeles: University of California Press, 2003. p. 270).

⁶⁷⁰ Uma Arendt menos associada comumente à noção de república – a de “A condição humana” – propicia um paralelo com a conjunção teórica (e a eventual disjunção prática) entre república e responsabilidade, no caso, a ativa. Ao discorrer sobre a ação como processo, a cientista política (que não se dizia filósofa) expõe um paradoxo entre liberdade e inação: “Nem mesmo o olvido e a confusão, que podem encobrir com tanta eficácia a origem e a responsabilidade de qualquer ato isolado, são capazes de desfazer um ato ou suprimir-lhe as consequências. [...] Os homens sempre souberam que aquele que age nunca sabe exatamente o que está fazendo; que sempre vem a ser ‘culpado’ de consequências que jamais desejou ou previu; [...] [t]udo isto é motivo suficiente para que o homem se afaste, desesperado, da esfera dos negócios humanos e veja com desdém a capacidade humana de liberdade [...]”. (ARENDDT, Hannah. **A condição humana**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003. p. 244).

público⁶⁷² – em suas diversas formas⁶⁷³ – de acordo com o princípio republicano⁶⁷⁴. Quanto mais intenso o exercício de poder nesse múnus, por meio de representação,

⁶⁷¹ Termo sem equivalente em português, ora traduzido como dever de prestar contas, ora como responsabilização. Como explica Delmer Dunn: “A prestação de contas visa a garantir que os agentes levem suas responsabilidades a sério e ajam de acordo com essas responsabilidades de uma forma que os superiores aprove.” No original: “Accountability seeks to assure that agents will take their responsibilities seriously and act on those responsibilities in a way that principals will approve.” (DUNN, Delmer D. *Mixing elected and nonelected officials in democratic policy making: fundamentals of accountability and responsibility*. In: PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C; MANIN, Bernard (ed.). **Democracy, accountability, and representation**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1999. p. 297-326, p. 300). Interessante é a denominação adotada para o instituto no direito italiano, como abordada por Vannucci: “A sujeição à prestação de contas do poder público. É natural que as probabilidades de corrupção aumentem quanto menos transparente for o exercício do poder público, menos incisivos os controles administrativos, [...] contábeis, disciplinares, bem como sociais e políticos.”. No original: “La rendicontabilità del potere pubblico. È naturale che le probabilità di corruzione aumentino quanto meno trasparente risulta l’esercizio del potere pubblico, meno incisivi i controlli [...] amministrativi, contabili, disciplinari, nonché di natura sociale e politica.” (VANNUCCI, Alberto. **Atlante della corruzione**. Torino: Abele, 2012. p. 110).

⁶⁷² Na mesma direção, José Luís Martí: “[...] o tipo de nomeação do representante define largamente o tipo de representação que se estabelece. E isso, por sua vez, influencia o tipo de responsabilidade (responsiveness) que deve ser estabelecida. A responsabilidade exigida dos representantes é maior ou menor dependendo do grau de independência atribuído ao representante. Em geral, entende-se que o representante é responsável perante o seu representado pelo exercício da sua atividade representativa em grau que depende do tipo de vínculo formal e material estabelecido entre ambos. Quanto mais próximo esse vínculo, mais mecanismos de responsabilidade, controle e prestação de contas são necessários.”. No original: “[...] el tipo de designación del representante define en buena medida el tipo de representación que se instaura. Y esto influye, a su vez, en el tipo de responsabilidad (responsiveness) y de rendición de cuentas (accountability) que debe establecerse. La responsabilidad requerida a los representantes es mayor o menor dependiendo del grado de independencia que se atribuya al representante. En general se entiende que el representante es responsable ante su representado por el ejercicio de su actividad representativa en un grado dependiente del tipo de vínculo formal y material que se establece entre ambos. Cuanto más estrecho es este vínculo, más mecanismos de responsabilidad, control, y rendición de cuentas son necesarios.” (MARTÍ, José Luis. **La república deliberativa**. Madrid: Marcial Pons, 2006, p. 222). Também Furno assim orienta, quanto à responsabilidade presidencial na Itália: “A ocupação de novos espaços políticos pelo Presidente da República mediante comportamentos [no original: “L’occupazione di nuovi spazi politici da parte del Presidente della Repubblica mediante comportamenti”], faz com que se torne responsável quanto aos atos exorbitantes do seu mandato. (FURNO, Erik. **La responsabilità del Presidente della Repubblica dopo la sentenza n. 1/2013 della Corte costituzionale**. 2. ed. Torino: Giappichelli, 2014. p. 24).

⁶⁷³ Bresser-Pereira, na projeção que faz de um Estado social-liberal e republicano, busca conjugar, na ação esperada dos altos burocratas, república e responsabilidade. Mais precisamente, entre as virtudes republicanas e a ética da responsabilidade: “[T]odos [políticos eleitos e servidores públicos] são políticos no sentido que são formuladores de políticas. Serão [os servidores públicos] responsáveis perante a sociedade. [...] Os administradores públicos de alto nível dividem o poder político com os políticos eleitos, e estão tão normativamente comprometidos com o interesse público quanto eles. [...] [E]mbora também em busca de seus próprios interesses, devem compartilhar virtudes republicanas [...]” (BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Construindo o estado republicano: democracia e reforma da gestão pública**. Rio de Janeiro: FGV, 2009. p. 376). Essa distinção, entre a responsabilidade do político e a do burocrata, é marcante em Weber: “O funcionalismo tem sido brilhante [...] tratando-se de tarefas burocráticas [...]. Mas a direção do funcionalismo que lhe atribui tarefas tem [...] de resolver problemas políticos [...]. Controlá-la nessa função é a primeira e fundamental tarefa do parlamento [...]” (WEBER, Max. *Parlamento e governo na Alemanha reorganizada*. In: *ESCRITOS políticos*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2014. p. 167-312, p. 226).

maior a responsabilidade do agente, como já postulava Rui Barbosa, mirando na figura do Imperador:

A monarquia parlamentar seria apenas uma dissimulação ignóbil do absolutismo, se separasse o poder e a responsabilidade, dando a responsabilidade aos ministros, e o poder à coroa. Essa forma de governo, porém, assenta exatamente no princípio oposto: a responsabilidade cabe ao gabinete; porque ao gabinete é que pertence o poder. Se o rei não reconhece esta lei das leis na constituição representativa da monarquia; se avoca a si a administração, ipso facto assume a responsabilidade, que a acompanha fatalmente como sombra ao corpo, e a opinião nacional exerce um direito, que interessa à própria conservação do Estado, responsabilizando diretamente o usurpador, sem alterar logo a organização do governo.⁶⁷⁵

A responsabilidade republicana passiva tem a premissa da liberdade no agir, como leciona Pettit: “A liberdade que conota responsabilidade pressupõe uma conexão *a priori* [...] entre ser livre e ser responsável. Não é que saibamos o que é ser livre, mas sabemos o que é ser responsável [...]”.⁶⁷⁶ E não é restrita àqueles eleitos democraticamente para o desempenho do múnus público, como ele constata, afirmando ser: “[...] perfeitamente possível para uma assembleia e para um governo serem responsivos sem que tenham sido eleitos [...], para ver até que ponto os governos não eleitos ainda podem prestar contas ao seu povo.”⁶⁷⁷

Pettit desenvolve a sistemática de responsabilização de autoridades não eleitas, reafirmando que a “eleição é apenas uma das formas de tornar autoridades responsabilizáveis”⁶⁷⁸, propondo o incremento de dispositivos institucionais de

⁶⁷⁴ Quanto à imbricada relação entre *accountability* e republicanismo, de grande valia a original abordagem de Waldron sobre o tema. Após a assertiva de que o republicanismo fornece a premissa de que, sendo públicos os negócios governamentais, aqueles que os conduzem são responsabilizáveis (*accountable*) perante o povo, ele afirma que se deve distinguir o republicanismo, visto como “[...] simplesmente a convicção estática de que o negócio confiado a funcionários é um negócio público [...]”, da relação ativa de *accountability* dos governantes em face daqueles que representam. (WALDRON, Jeremy. **Political political theory: essays on institutions**. Cambridge, MA, USA: Harvard University Press, 2016. p.176). No original: “[...] simply the static conviction that the business entrusted to officials is public business [...]”.

⁶⁷⁵ BARBOSA, Rui. A nossa reação. In: OBRAS seletas de Rui Barbosa. v. 6. Disponível em: https://www.literaturabrasileira.ufsc.br/_documents/0006-01401.html#ANOSSAREAC3%87%C3%83O. Acesso em: 24 jan. 2020

⁶⁷⁶ PETTIT, Philip. **Teoria da liberdade**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 26.

⁶⁷⁷ No original: “It is quite possible for an assembly and a Government to be responsive without being elected. [...] [T]his possibility is important in looking at how far unelected governments can still be accountable to their peoples [...].” (PETTIT, Philip. **On the people’s terms: a republican theory and model of democracy**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2012. p. 197).

⁶⁷⁸ No original: “[...] election is only one way of making authorities accountable” (PETTIT, Philip. **Just freedom: a moral compass for a complex world**. New York: W. W. Norton, 2014. p. 160.

controle, como auditorias e controladorias, a fim de expô-las “à permanente possibilidade de serem chamadas a prestar contas”⁶⁷⁹.

É essa, enfim – a responsabilidade republicana passiva –, a modalidade a ser aqui estudada.

3.1 A RESPONSABILIDADE DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Para elaborar o conceito de responsabilidade republicana passiva, com recurso ao método indutivo, far-se-á um recorte na multifacetária responsabilidade do Presidente da República, limitando o escopo às (1) contas prestadas e às (2) infrações político-administrativas. Não serão abordadas, exceto incidentalmente, suas responsabilidades penal e civil.

Mais especificamente, estreitando o foco do objeto de estudo, será feita a análise da infração político-administrativa imputada a partir das contas prestadas ao TCU pelo Presidente da República, ou seja, o crime de responsabilidade por atos que atentem contra a lei orçamentária.

O regime jurídico da responsabilidade do Presidente da República na Constituição brasileira se encontra – no que tange ao dever de prestar contas e aos crimes de responsabilidade – em seus artigos 49⁶⁸⁰, 51⁶⁸¹, 52⁶⁸², inciso I e parágrafo único, 71, inciso I, 85 e 86.

⁶⁷⁹ No original: “to the permanent possibility of being called to account” (PETTIT, *Ibid.*, p. 148).

⁶⁸⁰ “Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: [...]

IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República [...].”

⁶⁸¹ “Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

I - autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado;

II - proceder à tomada de contas do Presidente da República, quando não apresentadas ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa; [...].”

⁶⁸² “Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

I - processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade [...]

Parágrafo único. Nos casos previstos nos incisos I e II, funcionará como Presidente o do Supremo Tribunal Federal, limitando-se a condenação, que somente será proferida por dois terços dos votos do Senado Federal, à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis.”

3.1.1 O dever de prestar contas

O dever de prestar contas tem sede constitucional e não se circunscreve aos agentes públicos, posto que o parágrafo único do art. 70 da Constituição dispõe que “[...] prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada [...]”.

A condição para que isso ocorra é de que a pessoa “[...] utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária [...]”. O comando se aplica igualmente aos demais entes federados, por força do art. 75⁶⁸³ da Carta.

Os órgãos incumbidos de julgar tais prestações são os tribunais de contas, que, ao contrário do que parte significativa da doutrina defende, não integram nenhum dos poderes da República. E assim quis o constituinte exatamente para que a fiscalização ocorresse em relação a todo o Estado, o que seria virtualmente inviabilizado, em termos materiais, se o órgão de controle⁶⁸⁴ fosse subordinado a um dos poderes⁶⁸⁵.

O regime jurídico dos tribunais de contas⁶⁸⁶ brasileiros⁶⁸⁷ é estabelecido especialmente nos artigos 71⁶⁸⁸ e 73⁶⁸⁹ da Constituição da República, que lhes

⁶⁸³ “Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios. [...]”

⁶⁸⁴ Essencial para a efetividade do princípio republicano, como se extrai da doutrina de Lomba sobre a responsabilidade política: “[N]enhum poder e nenhuma competência podem existir sem os correspondentes mecanismos de controle e limitação.” (Lomba, Pedro. **Teoria da responsabilidade política**. Coimbra: Coimbra, 2008. p. 95).

⁶⁸⁵ Independência de órgão nesses moldes foi ventilada por Ackerman há mais de vinte anos: “A construção de uma instância da integridade com atribuições específicas em relação aos demais poderes deveria ser uma prioridade para os constituintes modernos. A nova instância deve ser provida de poderes e encorajada a continuamente fiscalizar.” (ACKERMAN, Bruce. **A nova separação dos poderes**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 72).

⁶⁸⁶ Que já foi objeto de estudo mais detido na dissertação de mestrado deste autor (DA CAMINO, Geraldo Costa. **A investidura no Tribunal de Contas: paradigmas e controle**. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Porto Alegre, 2017), pelo que, e por assim bastar aos fins aqui perseguidos, é exposto de forma sucinta nesta subseção.

⁶⁸⁷ Além do TCU, que exerce a fiscalização no plano federal, há tribunais de contas em todos os Estados (TCEs, em número de 26) e no Distrito Federal (TCDF). Dois municípios possuem tribunais próprios (TCM-Rio de Janeiro e TCM-São Paulo), e em três estados (Pará, Goiás e Bahia), além do TCE, há outra corte (Tribunal de Contas dos Municípios) destinada ao controle de suas municipalidades. Perfazem, portanto, 33 tribunais de contas.

conferem feição judicialiforme. Embora não exerçam jurisdição em sentido estrito – prerrogativa do Poder Judiciário no Brasil⁶⁹⁰ –, dizem do direito de forma definitiva quanto às competências constitucionais que lhes são atribuídas. Assim, o julgamento das contas – uma vez exarado por Tribunal de Contas, não pode ser revisto por decisão judicial, que deve se ater a aspectos extrínsecos do julgado, em especial os referentes ao devido processo legal.

⁶⁸⁸ Destacam-se as seguintes competências: “Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público; [...]

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados. [...]”.

⁶⁸⁹ Os pontos mais importantes são transcritos: “Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96.

§ 1º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão nomeados dentre brasileiros que satisfaçam os seguintes requisitos:

I - mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade;

II - idoneidade moral e reputação ilibada;

III - notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública;

IV - mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior.

§ 2º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos:

I - um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento;

II - dois terços pelo Congresso Nacional.

§ 3º Os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça [...]”.

⁶⁹⁰ Como ressalta Jacoby, entretanto, “[a] Constituição Federal admitiu expressamente várias exceções a esse decantado monopólio absoluto do Poder Judiciário [...]”, entre as quais elenca o julgamento das contas prestadas pelo Presidente da República pelo Congresso Nacional e das contas dos administradores pelo Tribunal de Contas da União (FERNANDES, Jorge Ulysses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 130).

A fiscalização dos poderes é encargo do Congresso Nacional⁶⁹¹, que exerce o controle externo da Administração Pública com o auxílio do Tribunal de Contas da União, o que não faz dessa Corte um órgão subordinado ao Poder Legislativo, nem mesmo seu integrante. Conclusão a que se chega inclusive a partir da literalidade da Constituição ao tratar do Poder Legislativo, cujo exercício é incumbido ao Congresso Nacional, constituído apenas das duas Casas⁶⁹², e não delas e de um órgão adicional (o TCU), ainda que autônomo.

As funções que executam os tribunais de contas são próprias, e decorrem da mesma Constituição que elenca diversas hipóteses de auxílio e colaboração entre órgãos, poderes e instituições, sem que disso decorra subordinação entre eles. Exemplo de atuação conjunta, porém autônoma, é a presidência do Senado Federal pelo Presidente do STF durante o processo de *impeachment*, que em nada afeta a independência dos respectivos Poderes.

O Presidente da República tem suas contas julgadas pelo Congresso Nacional, após receberem Parecer Prévio do TCU, a favor ou contra sua aprovação. Há uma duplicidade de controle, portanto, sob os aspectos técnico (a cargo do TCU) e político (pelo Congresso), sendo esse o típico auxílio que refere o citado art. 71 da Constituição.

Auxílio que deveria ser denominado, mais apropriadamente, de colaboração. A expressão “órgão auxiliar”, tantas vezes encontrada erroneamente na descrição da natureza jurídica dos tribunais de contas, sugere vinculação que não encontra lugar na Constituição. Competências distintas, ambas constitucionais, que integram uma mesma função – a de controle⁶⁹³, essencial para a limitação do poder –, não

⁶⁹¹ Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

⁶⁹² Art. 44. O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

⁶⁹³ Como disse este autor alhures: “A função estatal de controle refoge à clássica tripartição dos poderes herdada de Montesquieu. Para além de legislar, administrar e jurisdicionar, o Estado deve, também, fiscalizar e controlar seus agentes incumbidos dessas três funções, e os da própria tarefa de fiscalização e controle. É preciso que o poder detenha o poder. Esta máxima se concretiza não apenas nas mútuas relações entre os três poderes tradicionais, Legislativo, Executivo e Judiciário, enunciados na ordem constitucional brasileira como independentes e harmônicos entre si, mas através de órgão específico para o desempenho da função técnica de controle da administração pública. Esse órgão, no Brasil, é o Tribunal de Contas.” (DA CAMINO, *op. cit.*, p. 25).

fazem de um órgão, que exerce a primeira, o apêndice de um Poder, que exerce a segunda.

O dever de prestar contas, que a todo agente público⁶⁹⁴ vincula, fá-lo também em face daquele que ocupa o mais elevado cargo da República: seu Presidente. O instrumento para tanto é a prestação de contas, que é remetida anualmente pelo Presidente da República ao Congresso Nacional em até 60 dias a contar do início da sessão legislativa⁶⁹⁵.

Encaminhada por uma comissão mista⁶⁹⁶ de deputados e senadores ao TCU, a emissão do parecer prévio sobre a prestação de contas deve se dar no mesmo prazo⁶⁹⁷. Após, dá-se o retorno da prestação de contas ao Congresso Nacional, acompanhada do Parecer Prévio do TCU, para que se proceda ao julgamento das contas, que não se vincula à proposição do órgão de controle.

3.1.2 A responsabilidade política imprópria: as infrações político-administrativas

Os representantes populares, investidos na cúpula dos Poderes ditos políticos dos três níveis federativos, submetem-se – como decorrência da regra republicana de eletividade e periodicidade dos mandatos – à responsabilização, em sentido amplo, pelo eleitorado. O voto é o julgamento primário da responsabilidade dos mandatários; os eleitores, seus juízes.

Secundariamente, também as infrações político-administrativas (imputáveis não apenas a detentores de mandatos), denominadas de crimes de

⁶⁹⁴ E também ao privado que “[...] utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos [...]”, conforme a dicção do já transcrito parágrafo único do art. 70 da Constituição brasileira.

⁶⁹⁵ CF: “Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: [...] XXIV - prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior [...]”.

⁶⁹⁶ CF: “Art. 166. [...] § 1º Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados: I - examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República [...]”.

⁶⁹⁷ CF: “Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento [...]”.

responsabilidade, são instrumentos de responsabilização política. Este – e não aquele – é o escopo desta subseção.

O art. 85 da Constituição define os crimes de responsabilidade do Presidente da República. Já a Lei nº 1.079/1950⁶⁹⁸, cuja recepção pela atual ordem constitucional foi declarada pelo STF (com interpretação conforme a alguns de seus dispositivos) define os crimes de responsabilidade não apenas do Chefe do Poder Executivo da União, como de membros dos demais Poderes e do Ministério Público, estes fora do escopo aqui proposto.

É em relação ao Presidente da República que o estudo se dirige, em específico quanto aos atos a ele imputados que possam configurar crimes de responsabilidade, com foco naqueles atentatórios à lei orçamentária.

3.2 OS CRIMES DE RESPONSABILIDADE CONTRA A LEI ORÇAMENTÁRIA: UM ESTUDO DE CASO

Na intersecção do dever de prestar contas com a responsabilidade por infração político-administrativa do Presidente da República se encontram os crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária. Esta, o pano de fundo da prestação de contas; aqueles, a concretização da responsabilidade política, ainda que impropriamente considerada.⁶⁹⁹

E é no julgamento (marcadamente político) das contas prestadas pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, com base no parecer prévio do TCU, que as⁷⁰⁰ examina tecnicamente (em tese), que ficarão (ou não) configurados atos atentatórios à lei orçamentária. Atos esses que poderão ensejar a imputação de crime de responsabilidade a seu praticante, com a possível consequência da perda do cargo – o *impeachment*.

O estudo de caso a ser empreendido é o dos crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária imputados em 2015 à então Presidente da República, a

⁶⁹⁸ Excertos da Lei de Crimes de Responsabilidade se encontram no Anexo D desta tese.

⁶⁹⁹ Isso porque, a rigor, política é a responsabilidade do mandatário perante seus representados, objeto de julgamento popular mediante sufrágio.

⁷⁰⁰ Lei nº 8.443/1992 (LOTUCU): Art. 36. [...] Parágrafo único. As contas consistirão nos balanços gerais da União e no relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos de que trata o § 5º do art. 165 da Constituição Federal.

partir das falhas apontadas pelo TCU, dizentes com questões orçamentárias na prestação de contas do ano anterior. Como se sabe, essas foram determinantes para a “cassação”⁷⁰¹ do mandato presidencial no chamado processo de *impeachment* de 2016. Não serão abordadas, exceto perfunctoriamente, as demais acusações formuladas à ex-Chefe do Poder Executivo, enquadráveis em outras modalidades de crimes de responsabilidade.

Para tanto, serão analisados, à luz do princípio republicano e no que se relacionam com o objeto do estudo (na forma do recorte proposto), o Parecer Prévio do TCU (bem como os atos que o precederam e as decisões exaradas em exercícios anteriores acerca de questões análogas), as denúncias à Câmara dos Deputados (e seu processamento), o julgamento pelo Senado Federal (sob a condução do Presidente do STF) e as impugnações judiciais havidas na Corte Suprema.

O parecer do relator das contas de governo⁷⁰² de 1992⁷⁰³ do Presidente Fernando Collor, Deputado Federal Paulo Souto, esclareceu diversos aspectos do dever de prestar contas, e de sua concretização como processo. O primeiro deles diz respeito à sua origem, *verbis*:

O advento da República [...] incluiu a exigência ao Chefe do Poder Executivo de prestar contas dos seus atos na gestão dos negócios públicos. Alçada à condição de princípio, essa exigência feita pelos governados aos governantes é encontrada hoje em quase todos os sistemas constitucionais modernos escritos ou costumeiros. A prestação de ‘contas’ ao parlamento talvez seja o momento que melhor simbolize a divisão de poderes republicana, o equilíbrio entre esses poderes, a limitação dos poderes do Executivo, a primazia da coisa pública e do interesse público.⁷⁰⁴

⁷⁰¹ Como popularmente é conhecida a perda do cargo prevista constitucionalmente (CF: Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: [...] I - processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles; [...])

Parágrafo único. Nos casos previstos nos incisos I e II, funcionará como Presidente o do Supremo Tribunal Federal, limitando-se a condenação, que somente será proferida por dois terços dos votos do Senado Federal, à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis.)

⁷⁰² No âmbito da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

⁷⁰³ Cindida em duas partes (1º-01 a 29-09-1992 e 29-09 a 31-12-1992), em função do afastamento do Presidente Collor pela Câmara dos Deputados em 29-09-1992, ao aceitar a acusação por crime de responsabilidade, que levou à renúncia presidencial.

⁷⁰⁴ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Decreto Legislativo nº 373/1997**. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional. Rejeita a Prestação de

3.2.1 O Parecer Prévio do TCU

O Relatório e Parecer Prévio do TCU sobre as Contas do Governo da República de 2014⁷⁰⁵ não faz menção, ao longo de suas 906 páginas⁷⁰⁶, ao princípio republicano⁷⁰⁷. Aborda, entretanto, princípios que dele derivam, como os da segurança jurídica e da proteção da confiança, suscitados pela AGU em suas razões, ao lado de outros argumentos. Rechaça-os, por fim, entendendo ausentes as lesões apontadas, e negando ter havido radical mudança daquela Corte no rigor adotado em questões análogas às examinadas no caso, pelo que seria inaplicável o princípio da segurança jurídica⁷⁰⁸ ao caso.

Contas do Presidente da República de 1992, referente ao período de 1º de janeiro a 29 de setembro. Brasília. 1997. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=20E8DF738EFD1CA5C4180BB494648FD7.proposicoesWeb1?codteor=1015544&filename=Dossie+-PDC+373/1997. Acesso em: 4 jun. 2020.

⁷⁰⁵ Aprovado por unanimidade pelo Plenário do TCU em sessão de julgamento de 07/10/2015.

⁷⁰⁶ “Do qual se destaca a parte conclusiva do acórdão: “1.1.5 Parecer Prévio. O Tribunal de Contas da União é de parecer que as Contas atinentes ao exercício financeiro de 2014, apresentadas pela Excelentíssima Senhora Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, exceto pelos possíveis efeitos dos achados de auditoria referentes às demonstrações contábeis da União, consignados no relatório, representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial, em 31 de dezembro de 2014; contudo, devido à relevância dos efeitos das irregularidades relacionadas à execução dos orçamentos, não elididas pelas contrarrazões apresentadas por Sua Excelência, não houve observância plena aos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, conforme estabelece a lei orçamentária anual, razão pela qual as Contas não estão em condições de serem aprovadas, recomendando-se a sua rejeição pelo Congresso Nacional.” (BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República – Exercício de 2014**. Relator Min. Augusto Nardes. Plenário. Sessão de 7 out. 2015. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2014/index.html. Acesso em: 22 mar. 2019).

⁷⁰⁷ A advertência do clássico Ataliba ainda ressoa: “Estados de Direito, que plasmam suas instituições com base no ideal republicano, [...] têm necessariamente [...] institutos [...] contrastantes com [...] os regimes que [...] atuam surpreendentemente, comprometendo a segurança e a previsibilidade dos direitos. Daí ser imperativo interpretar todos os preceitos constitucionais pertinentes ao controle financeiro e fiscalização orçamentária, bem como referentes à responsabilidade pelos bens e valores públicos, à luz das exigências do princípio republicano.” (ATALIBA, Geraldo. **República e constituição**. 3. ed. atual. por Rosolea Miranda Folgosi. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 84).

⁷⁰⁸ Quanto ao ponto, a fundamentação do voto do relator, no essencial, é a que segue: “[A]ssiste razão à Semag [área técnica do Tribunal], que consignou em seu relatório que ‘a análise empreendida no relatório sobre as Contas do Governo de 2014 **não se sustenta em mudança radical** na interpretação da Constituição da República, tampouco há divergência na jurisprudência do TCU sobre o conceito e vedações de operações de crédito que caracterizaram o que se convencionou chamar, popularmente, de **pedaladas fiscais**’. Com efeito, [...] o exame das Contas de 2014 **não foi [...] a primeira oportunidade** em que se verificou e apontou descumprimento das condições fixadas pela LRF [...]. Não tendo havido, portanto, qualquer mudança brusca ou radical na interpretação das leis ou da Constituição, **não há que se falar** em violação ao princípio da **segurança jurídica**, ou ao princípio da **proteção à confiança**, dele decorrente. [...] As **decisões**

Meses após, o juízo de admissibilidade do *impeachment*, por sua vez, a cargo da Câmara dos Deputados, apontou o cometimento, por parte da Presidente da República, de crime de responsabilidade contra a lei orçamentária⁷⁰⁹, com base no Parecer Prévio do TCU acima referido.

Ocorre que esse Parecer (que deve ser técnico⁷¹⁰), de caráter opinativo⁷¹¹, como sedimentado pelo STF⁷¹², não fora, à época (e até o final da sessão legislativa de 2018 não havia sido⁷¹³), sucedido pelo julgamento (que pode ser político) das contas⁷¹⁴ respectivas, que incumbe ao Congresso Nacional⁷¹⁵.

do TCU, por falta de disposição legal ou constitucional que o autorizem a assim proceder, **não** conferem salvaguarda à **continuidade** da prática de **ato ilegal** não abordado ou detectado por ocasião da análise fático-jurídica resultante de suas manifestações anteriores. Se assim fosse, diante das limitações por vezes operacionais e materiais a que este Tribunal se sujeita [...], a prevalência da tese arguida levaria ao absurdo de impedir que o TCU exercesse suas competências, de plano, quando constatadas irregularidades e falhas antes não apontadas, em determinado órgão ou entidade. Assim, teria que sempre alertar ao agente público ou ao órgão ou entidade jurisdicionados, como uma espécie de ‘aviso prévio’, antes de aplicar o que a Lei e a Constituição lhe determinam, o que caracterizaria ofensa máxima ao princípio da legalidade por parte deste Tribunal.” (*Ibid.*).

⁷⁰⁹ “Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: [...]”

VI - a lei orçamentária; [...]

⁷¹⁰ É o papel do órgão de controle externo, por vezes de necessária atuação contramajoritária. Rosanvallon destaca, entretanto, a contribuição que as autoridades independentes (categoria na qual se poderia enquadrar o TCU) podem dar à democracia: “As autoridades independentes só contribuirão finalmente para o desenvolvimento da democracia se se tornarem socialmente adequadas. Sua constituição e seu funcionamento devem, portanto, ser transparentes. [...] Os problemas que eles encontram também devem ser discutidos abertamente da mesma forma.” No original: “Les autorités indépendentes ne contribueront enfin au développement de la démocratie que si elles deviennent socialement appropriables. Leur constitution et leur fonctionnement doivent pour cela être transparents. [...] Les problèmes qu’elles rencontrent doivent aussi être ouvertement débattus de la même manière.” (ROSANVALLON, Pierre. **La légitimité démocratique**: impartialité, réflexivité, proximité. Paris: Éditions du Seuil, 2008. p. 166).

⁷¹¹ “Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento; [...]”

⁷¹² Que vem de reafirmar esse entendimento no tocante às contas de prefeitos, tema de repercussão geral 835, RE 848826, com trânsito em julgado em 08/10/2019.

⁷¹³ Quando o último exercício com contas presidenciais julgadas era o de 2001. Cf. CONTAS da presidência. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-orcamentarias/contas-da-presidencia>. Acesso em: 17 jan. 2020.

⁷¹⁴ Baleeiro observava, na ordem constitucional anterior (menos generosa que a atual quanto às competências do órgão técnico de controle), que o “[...] Tribunal de Contas, no sistema de freios e contrapesos da Constituição, é instrumento técnico do Congresso [...]”, apesar de, em aparente contradição, também afirmar, alhures, “[...] sua função essencialmente política, que decorre do papel de órgão de fiscalização do Congresso.” (BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 16. ed. rev. e atual. por Dejalma Campos. Rio de Janeiro: Forense, 2004. p. 452).

⁷¹⁵ “Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: [...]”

IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo; [...]”

Poderia o Poder Legislativo, portanto – como de fato ainda pode –, contrariar o Parecer Prévio do TCU e aprovar as contas daquele exercício, inclusive considerando inócenas ou justificadas as condutas que levaram à imputação de crime de responsabilidade contra a lei orçamentária, dando ensejo ao impedimento presidencial.

Embora o julgamento das contas não seja condição necessária, formalmente, para a imputação do crime de responsabilidade contra a lei orçamentária⁷¹⁶, deduzido do Parecer Prévio do TCU, materialmente o é. Isso em atenção ao princípio (ou postulado) da proporcionalidade, reconhecido pelo STF como vigente na ordem constitucional brasileira.

É o que se deduz do cotejo das consequências jurídicas dos julgamentos das (1) contas e dos (2) crimes de responsabilidade. Nestes, há a perda do mandato (no presente); naqueles, a inelegibilidade (para o futuro).

Verifica-se uma evidente gradação nos efeitos de um e de outro, sendo mais gravosos os advindos dos crimes de responsabilidade do que os das contas, sem perquirir acerca da questão subjacente no que tange ao princípio democrático, mais afetado naqueles (pois afeta escolhas já feitas) do que nessas (ao restringir possibilidades de escolha).

A inelegibilidade afeta o direito político passivo (o de ser votado) daquele gestor que teve suas contas rejeitadas, e não poderá concorrer a mandatos eletivos por um determinado período. O princípio democrático, portanto, apenas por via transversa é potencialmente atingido, ao restar reduzido o âmbito de escolha do eleitor no exercício do seu direito político ativo (o de votar).

Assim, seria desproporcional admitir-se que a mais gravosa sanção, a do (1) crime de responsabilidade (perda do mandato), fosse imposta antes que seu fundamento (orçamentário) restasse confirmado no julgamento (pelo Congresso) das (2) contas que o suscitaram (no TCU). Julgamento esse que comporta uma sanção

⁷¹⁶ É o que assenta Galuppo, em obra monográfica sobre o instituto: “[A] mera reprovação de contas presidenciais não configura crime de responsabilidade, uma vez que não se prevê a recusa das contas [...] entre as causas de impeachment.” (GALUPPO, Marcelo. **Impeachment**: o que é, como se processa e por que se faz. 2. ed. Belo Horizonte: D’Plácido, 2016. p. 84).

(pela rejeição) menos gravosa (inelegibilidade) do que aquela (perda do mandato)⁷¹⁷ decorrente da infração político-administrativa.

Tratar-se-ia de lesão ao devido processo legal substantivo⁷¹⁸, de difícil ou impossível reversão, na hipótese de, em sendo aprovadas as contas de governo do exercício em que apontada a falha, deixar de persistir, assim, a justa causa para o *impeachment*, que fora destacada das contas.

A divergência entre o parecer prévio do Tribunal de Contas e o julgamento das contas pelo Poder Legislativo é não apenas possível – ou não haveria sentido nas duas etapas em que se divide essa essencial função do controle externo –, mas comum. Podem, os parlamentares, deixar de seguir a recomendação técnica do Tribunal de Contas.

Daí o nome de parecer prévio; antecede o julgamento das contas, e recomenda ao Parlamento que as aprove ou as desaprove, o que faz de forma motivada, em acórdão exarado em processo específico, com análise técnica de auditoria e manifestação do Ministério Público de Contas.

Apenas no plano municipal se requer um quórum qualificado (de dois terços da Câmara de Vereadores) para que o parecer prévio seja contrariado⁷¹⁹, exigência

⁷¹⁷ A relação entre as instâncias de julgamento de (i) contas e de (ii) crimes de responsabilidade comporta um paralelo com a lição de Palazzo em face da ligação entre o direito penal e o administrativo na repressão à corrupção. O mestre penalista de Florença adverte quanto à distorção da sinergia que deve haver entre ambos, levando ao “[...] fenômeno denominado de administratização do direito penal [...], este assumindo função substancialmente sancionadora dos [...] procedimentos administrativos [...] ao perder seus traços distintivos fundamentais [...]”. No original: “[...] fenomeno cosiddetto amministrativizzazione del diritto penale [...], quest’ultimo assumendo una funzione sostanzialmente sanzionatoria di [...] procedimenti amministrativi [...] per perdere i suoi tratti distintivi fondamentali [...]” (PALAZZO, Francesco. *Conclusioni: per una disciplina ‘integrata’ ed efficace contro la corruzione*. In: PALAZZO, Francesco (org.). **Corruzione pubblica: repressione penale e prevenzione amministrativa**. Firenze: Firenze University Press, 2011. p. 95-102, p. 95).

⁷¹⁸ “O princípio da proporcionalidade - que extrai a sua justificação dogmática de diversas cláusulas constitucionais, notadamente daquela que veicula a garantia do *substantive due process of law* - acha-se vocacionado a inibir e a neutralizar os abusos do Poder Público no exercício de suas funções, qualificando-se como parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais. A norma estatal, que não veicula qualquer conteúdo de irrazoabilidade, presta obséquio ao postulado da proporcionalidade, ajustando-se à cláusula que consagra, em sua dimensão material, o princípio do *substantive due process of law* (CF, art. 5º, LIV).” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 1407 MC. Relator: Min. Celso de Mello. Plenário. Sessão de 07 out. 1996. **DJ** 24 nov. 2000. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347037>. Acesso em: 17 jan. 2020).

⁷¹⁹ Os regimentos internos das casas legislativas dispensam, como regra, a fundamentação da decisão de julgamento de contas, o que parece contrariar o princípio do contraditório e da ampla defesa, além da regra de motivação dos atos (no caso, não propriamente políticos). Há precedente

inexistente quanto às contas de governadores, em face da Assembleia Legislativa, e do Presidente da República, do Congresso Nacional.

Não é demandada, entretanto, em nenhuma das esferas federativas, a motivação para que se deixe de acolher o opinativo técnico, sequer na Comissão Mista⁷²⁰ (ou órgão equivalente) que examina as contas previamente à votação em plenário.

É o que se ressalta expressamente no já citado parecer, referente às contas de governo de 1992 do ex-Presidente Collor:

O julgamento leva em conta essa apreciação (exposta no Parecer Prévio do TCU) mas a ultrapassa ao examinar se o Presidente da República cumpriu seus compromissos com a Nação. Tais compromissos estão citados no juramento de posse do Presidente e do Vice-Presidente da República (C.F., Art. 78), nos atos que ele não pode praticar, sob pena de crime de responsabilidade (CF. art. 85), e também no plano de governo com base no qual ele se elegeu. Cabe, assim, ao Congresso um julgamento político do conjunto da gestão e do comportamento do supremo mandatário, sob o prisma das regras constitucionais. Por isso, é possível a apreciação e o julgamento chegarem a resultados diversos: o TCU, levando em conta apenas a Prestação de Contas formal composta pelo Balanço Geral da União e demonstrativos da execução orçamentária - recomendar a aprovação ou rejeição das "Contas" do Presidente, e o Congresso, levando em consideração essa apreciação, mas, também muitos outros elementos de avaliação no seu 'julgamento' político, decidir no sentido oposto.⁷²¹

de tal entendimento no STF, em decisão monocrática do Min. Celso de Mello, que diz: “Essa fiscalização institucional não pode ser exercida, de modo abusivo e arbitrário, pela Câmara de Vereadores, eis que - devendo efetivar-se no contexto de procedimento revestido de caráter político-administrativo - está subordinada à necessária observância, pelo Poder Legislativo local, dos postulados constitucionais que asseguram, ao Prefeito Municipal, a prerrogativa da plenitude de defesa e do contraditório. A deliberação da Câmara de Vereadores sobre as contas do Chefe do Poder Executivo local, além de supor o indeclinável respeito ao princípio do devido processo legal, há de ser fundamentada, sob pena de a resolução legislativa importar em transgressão ao sistema de garantias consagrado pela Constituição da República.” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 2355593. Relator Min. Celso de Mello. Monocrática. Decisão de 31 mar. 2004. **DJE** 22 abr. 2004. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22RE%202355593%22&base=decisoese&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true. Acesso em: 22 jun. 2020).

⁷²⁰ Pertinente trazer o magistério de Medauar acerca das Comissões de Fiscalização e Controle: “Se na sua composição é obedecido o critério de proporcionalidade partidária, o partido majoritário na Câmara e no Senado, com certeza, exercerá ingerência para evitar determinadas atividades ou verificações das Comissões inconvenientes ao Executivo.” (MEDAUAR, Odete. **Controle da administração pública**. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 117). O raciocínio é aplicável, evidentemente, no caminho inverso, havendo maioria de oposição.

⁷²¹ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Decreto Legislativo nº 373/1997**. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional. Rejeita a Prestação de Contas do Presidente da República de 1992, referente ao período de 1º de janeiro a 29 de setembro. Brasília, 1997. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=20E8DF738EFD1CA5

Esse proceder – o de extrair efeitos definitivos do parecer prévio sobre contas ainda não julgadas – se mostra como antirrepublicano (e inconstitucional, por consequência). Isso porque, como sustentado, a responsabilidade republicana exige a conformidade com o Estado de Direito Democrático (especialmente no que diz com a segurança jurídica)⁷²² em sua implementação⁷²³, o que parece não se ter verificado no caso⁷²⁴.

Ainda que formalmente o rito tenha sido cumprido, e que os enquadramentos normativos aparentem regularidade, pode-se cogitar da ocorrência de um, assim chamado, “giro copernicano”, ao menos no rigor aplicado⁷²⁵. Tamanha severidade na apreciação dos apontamentos pelo TCU⁷²⁶ terá sido louvável, em tese – e era

C4180BB494648FD7.proposicoesWeb1?codteor=1015544&filename=Dossie+-PDC+373/1997.
Acesso em: 4 jun. 2020.

⁷²² No Brasil, por todos, ouça-se a voz do sempre lembrado Almiro do Couto e Silva, que, em seu clássico e seminal artigo, após afirmar ser o princípio da segurança jurídica, em relação ao Estado de Direito, “um dos seus mais fortes pilares de sustentação”, concluía, com a humildade dos sábios, que aquele trabalho não tinha “[...] outro objetivo senão o de, modestamente, contribuir para que a injustiça não continue a ser feita em nome da legalidade.” (COUTO E SILVA, Almiro do. Princípio da legalidade da Administração Pública e da segurança jurídica no Estado de Direito contemporâneo. *In*: CONCEITOS fundamentais do direito no estado constitucional. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 19-41).

⁷²³ Em sintonia com o afirmado por Giupponi: “A responsabilidade dos governantes, de fato, representa bem um dos postulados do estado democrático de direito, que não tolera áreas de irresponsabilidade e arbítrio.” No original: “La responsabilità dei governanti, infatti, rappresenta bene uno dei postulati dello stato democratico di diritto, che mal sopporta zone di irresponsabilità e di arbitrio.” (GIUPPONI, Tommaso Francesco. **Le imunità della politica**: contributo allo studio delle prerogative costituzionale. Torino: Giapicchelli, 2005. Disponível em: https://www.academia.edu/11568567/Le_immunit%C3%A0_della_politica._Contributo_allo_studio_delle_prerogative_costituzionali_Giappicchelli_Torino_2005?email_work_card=view-paper. Acesso em: 27 jan. 2020. p. 73).

⁷²⁴ Com as consequências desde então estudadas pela Ciência Política, em especial o estímulo dado pela decisão às manifestações populares pelo *impeachment* da ex-presidente, com o efeito detectado por Marcelo Cerqueira em situação análoga: “É possível que algum tipo de rebelião quase espontânea tenha tido início com a formidável campanha de rua que culminou no impeachment do Presidente Collor [...] seguido [...] dos Presidentes [...] venezuelano [...] e equatoriano. [...] Pensa-se a democracia como um conjunto de instituições [...] que se legitimam pelo voto popular. [...] O script é conhecido: o povo vota e os eleitos governam. [...] Tal não se deu, entretanto, com os presidentes derrubados. [...] O equilíbrio do arranjo constitucional é levado de roldão por um movimento convulsivo que, embora não seja um golpe de estado, ainda não é uma revolução.” (CERQUEIRA, Marcello. Recado ao tempo: democracia e segurança jurídica. *In*: ROCHA, Carmen Lúcia Antunes (coord.). **Constituição e segurança jurídica**: estudos em homenagem a José Paulo Sepúlveda Pertence. Belo Horizonte: Fórum, 2003. p. 31-46, p. 32).

⁷²⁵ Ávila doutrina sobre a proteção à confiança em caso de mudança jurisprudencial, que “[...] não se confunde com ‘inovação’: essa ocorre quando uma decisão judicial inova pela introdução de elementos dogmáticos ou critérios antes inexistentes, mas sem que haja contraposição com alguma decisão anterior.” (ÁVILA, Humberto. **Teoria da segurança jurídica**. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 486).

⁷²⁶ Parece ser o entendimento do mestre financeirista Harada: “A verdade é que as pedaladas sempre existiram e nunca antes foram questionadas. Quando um governo perde a credibilidade e a legitimidade, qualquer irregularidade pode ser motivo de impedimento do governante. Ao contrário, um governo respaldado por parcela ponderável da população pode executar às avessas a lei

postura, havia muito, aguardada⁷²⁷ –, desde que não venha a se mostrar circunstancial e efêmera.

Não se trata, em absoluto, de tolerar – muito menos defender – leniência nos julgamentos (em sentido amplo, pois, no caso, trata-se de um parecer prévio) de contas; antes pelo contrário⁷²⁸. O que se aponta como surpreendente é a magnitude do “desvio-padrão” introduzido na apreciação das contas pelo acórdão em análise.

Mais que um ponto fora da curva, pareceu se tratar de uma nova curva, e oxalá uma assim se estabelecesse em definitivo⁷²⁹, em prol da boa governança e da probidade na gestão pública⁷³⁰. Tudo isso, porém, deveria ter ocorrido com respeito

orçamentária, conquanto que conduza bem a economia do país. O orçamento é meio e não fim. [...] O certo é que leis orçamentárias neste país nunca foram levadas a sério. O orçamento anual é visto pelas autoridades que deveriam fiscalizar e controlar a sua execução como algo simbólico, uma mera formalidade exigida pela Constituição, tanto é que tivemos um exercício em que o orçamento anual só foi aprovado no último quadrimestre do ano.” (HARADA, Kyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 25 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016. p. 110).

⁷²⁷ Em consonância com a defesa da segurança jurídica aplicável ao caso por Galindo: “Diante da necessidade de maior zelo republicano pelo equilíbrio das contas públicas, é compreensível e até desejável que o TCU, de fato, possa interpretar com maior rigor as normas de finanças públicas e impor condições mais severas ao governante que as descumprir.” (GALINDO, Bruno. **Impeachment: à luz do constitucionalismo contemporâneo: incluindo análises dos casos Collor e Dilma**. Curitiba: Juruá, 2016. p. 93).

⁷²⁸ Postura que, inclusive, seria incoerente com o histórico profissional do autor na área do controle externo.

⁷²⁹ Parece, todavia, duvidoso que isso ocorra, a julgar, por exemplo, pelas contas da União de 2019. Gravíssima irregularidade foi apontada (“1.7. Realização de aportes de capital da ordem de R\$ 7,6 bilhões à Empresa Gerencial de Projetos Navais (Emgepron) como instrumento para terceirização da execução de despesas típicas da Administração Direta, o que configura desvio capaz de afetar o equilíbrio das contas públicas, nos termos do art. 1º, parágrafo único, da LRF, em razão da violação aos pressupostos e limitações relacionadas à Emenda Constitucional 95/2016, bem como aos princípios orçamentários e fiscais [...]”), em possível burla ao teto de gastos, o que resultou apenas em alerta ao governo (“4.3. Alertar o Poder Executivo Federal que aportes a estatais não dependentes devem observar os princípios fundamentais da gestão fiscal responsável, nos termos estabelecidos no art. 1º da LRF e considerando as restrições decorrentes do art. 2º, inciso III, da mesma lei, bem como os arts. 173 e 174 da Constituição Federal, os quais vedam a capitalização de estatais não dependentes como meio de evitar o devido processo orçamentário e o cumprimento das regras fiscais voltadas para a preservação do equilíbrio intertemporal das contas públicas [...]”). BRASIL. Tribunal de Contas da União. Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República – Exercício de 2019. Relator Min. Bruno Dantas. Plenário. Sessão de 10.6.2020.

⁷³⁰ Papel ao qual os tribunais de contas foram vocacionados pela Constituição, embora ainda não realizado nos moldes, por exemplo, postulados por Ricouer (ao testemunhar na Corte de Justiça francesa sobre o caso do sangue contaminado, lamentando o tratamento apenas penal de uma questão eminentemente política), de “[...] uma instância de debates contraditórios que tenha em vista prevenir e corrigir as disfunções decorrentes do desgoverno.” (RICOUER, Paul. Depoimento como testemunha: o desgoverno. *In*: RICOUER, Paul. **O justo 2: a justiça como regra moral e como instituição**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2008. p. 283-290, p. 290).

absoluto à segurança jurídica⁷³¹, contemplada no princípio republicano⁷³², que restou afetado no caso.

As décadas de apreciação de contas em relação às quais, mesmo quando constatadas falhas graves, o órgão de controle deixou de emitir parecer prévio desfavorável⁷³³ (o que se lamenta), produzem efeitos jurídicos. Não se está a cogitar de analogia com o instituto do desuso ou dessuetudo, inclusive porque não se discute aqui vigência de norma. Sabe-se, ademais, que a LINDB afasta esse instituto, inadmitindo costume *contra legem*. Ainda assim, tal fenômeno já ocorreu em relação, por exemplo, aos crimes⁷³⁴ de sedução e de adultério, e comporta um paralelo com a situação analisada.

É que o costume administrativo (embora judicialiforme, no caso) de apreciar as contas com um determinado padrão de rigor (ou de sua ausência) gera a expectativa de que os critérios respectivos sejam mantidos objetivamente⁷³⁵ em situações análogas⁷³⁶. Mesmo que tacitamente, as decisões sinalizam aos gestores

⁷³¹ Acerca da legitimidade do controle, Lobo Torres, considera “[...] necessário e urgente [...] que se compatibilize a dimensão objetiva do Tribunal de Contas, que [...] é uma das garantias institucionais da liberdade, com os aspectos subjetivo dos direitos fundamentais, que carecem de maiores garantias processuais para o acesso dos cidadãos ao controle [...] das atividades da Administração.” (TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. v. 5: O orçamento na Constituição. p. 511).

⁷³² Como destaca o jurista e político argentino Roberto Dromi, “[...] o sistema republicano impõe uma relação equilibrada entre governo e controle, as duas funções principais do poder.” No original: “[...] el sistema republicano impone una relación equilibrada entre gobierno y control, las dos funciones principales del poder.” (DROMI, Roberto. **Modernización del control público**. Madrid: Hispania Libros, 2005. p. 34).

⁷³³ A atuação dos órgãos de controle é objeto, além de discussões públicas, de trabalhos acadêmicos, dentre os quais o de Lopes Jr., conclusivo no sentido de que, mesmo com as relevantes competências que a Constituição de 1988 lhe outorgou, “[a] eficiência do TCU [...] permanece prejudicada por sua submissão institucional ao Poder Legislativo, [e] sua composição preponderantemente definida pelas forças congressuais [...]” (LOPES JUNIOR, Eduardo Monteiro. **A judicialização da política no Brasil e o TCU**. Rio de Janeiro: FGV, 2007. p. 118).

⁷³⁴ Arts. 217 e 240, respectivamente, do CP, revogados pela Lei nº 11.106/2005, após anos sem aplicação efetiva, conforme jurisprudência pacífica.

⁷³⁵ Ainda Dromi, a qualificar o padrão esperado para a função de controle: “[...] o devido processo no procedimento de controle implica, por si só, o respeito ao princípio da neutralidade, conceito que remete à objetividade e à imparcialidade [...]”. No original: “[...] el debido proceso en el procedimiento de control implica, de suyo, el respeto del principio de neutralidad, concepto que alude a la objetividad e imparcialidad [...]” (DROMI, Roberto. **Modernización del control público**. Madrid: Hispania Libros, 2005. p. 124).

⁷³⁶ Sob pena de, em assim não agindo, incidir em ofensa ao princípio da impessoalidade, com seletividade antirrepublicana no agir, conforme especifica Fernando Scaff: “Qualquer hipótese de imputação seletiva de responsabilidades [...] laborará contra o princípio republicano.” (SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento republicano e liberdade igual: ensaio sobre direito financeiro, república e direitos fundamentais**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 427).

o que deles espera o órgão controlador⁷³⁷, confiando, aqueles, que esses produzam julgados coerentes com seu histórico decisório, ainda que não estritamente vinculantes.

Não por acaso vieram a lume, em momento posterior ao do julgamento, alterações na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro⁷³⁸ que caminham no mesmo sentido, em prestígio à segurança jurídica. Dentre elas, destacam-se a instituição de regime de transição quando de nova interpretação ou orientação sobre norma de conteúdo indeterminado⁷³⁹, bem como a consideração das práticas administrativas reiteradas e de amplo conhecimento público por ocasião da revisão em face de mudança de orientação geral⁷⁴⁰.

A mudança de inopino e deficientemente imotivada importa em quebra dessa confiança⁷⁴¹, e afeta o princípio republicano. Não se cogita, evidentemente, de que qualquer dos agentes públicos com ingerência no processo tenha pretendido ver

⁷³⁷ Traça-se um paralelo com a responsabilidade em abstrato, como estudada em termos pré-jurídicos por Fingarette, em relação à necessária proporcionalidade das punições retributivas: “Visto que a condição de penalidade é a resposta específica do comando à desobediência, ela necessariamente reflete a maneira como o comandante vê o significado dessa desobediência. É necessário conhecer as considerações pragmáticas específicas das visões morais de uma comunidade para saber a gravidade relativa que atribuem a várias violações da lei. Basta saber a punição atribuída à violação de uma lei particular em comparação com as violações de outras.” No original: “Since the penalty-condition is the command-specific response to the disobedience, it necessarily reflects the way the commander views the significance of that disobedience. One need to know the specific pragmatic considerations of moral views of a Community to know the relative gravity they assign to various violations of law. One need only know the punishment assigned to violation of a particular law as compared to violations of others.” (FINGARETTE, Herbert. **Mapping responsibility: explorations in mind, law, myth, and culture**. Chicago: Open Court, 2004. p. 34).

⁷³⁸ BRASIL. **Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 14 jun. 2020 (com as alterações, no particular, introduzidas pela Lei nº 13.655/2018).

⁷³⁹ “Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.”

⁷⁴⁰ “Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas. Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público.”

⁷⁴¹ Analogamente à lição de Heidi Hurd sobre a equidade como critério da proteção da confiança: “Se é iníquo contrariar as expectativas dos que justificavelmente alteram suas posições confiando em nossas palavras ou ações, então sendo outras coisas iguais, nem cidadãos, nem funcionários públicos deveriam agir contrariamente ao modo pelo qual incentivam os outros a ter a expectativa de que eles assim agissem.” (HURD, Heidi M. **O combate moral**. São Paulo: Martins Fontes, 2003. p. 288).

instrumentalizada a função de controle, em desvio de finalidade que afetaria o próprio instituto da responsabilidade.⁷⁴² Cabe analisar, entretanto, se a responsabilização, tal como procedida⁷⁴³, propiciou a devida aferição dos argumentos oferecidos em esclarecimentos pela então gestora⁷⁴⁴.

⁷⁴² Hipótese na qual calharia uma analogia com a quase centenária abordagem de Fauconnet sobre o que chamou de “responsabilidade fictícia”, advinda da distorcida invocação de “razão de Estado”: “A razão de Estado tem sido freqüentemente usada para punir pessoas inocentes. Mas a razão de estado é aqui apenas o nome dado à necessidade de sanção. A sociedade estaria em perigo de morte se um crime excepcionalmente sério ficasse impune. Para salvar o estado, você precisa de uma sanção; para passar pela sanção, você precisa de um gerente. É o verdadeiro responsável que falta: nós fazemos um. O fim justifica os meios: isto é, a função se torna a causa e cria uma responsabilidade fictícia, para compensar uma responsabilidade verdadeira. Certamente, tal procedimento anormal não pode ser regulamentado: nenhuma lei pode reconhecer o privilégio do Estado de criar arbitrariamente funcionários. Quando a razão do estado comanda, ela se esconde. Mas, para os estadistas honestos que lhe obedecem, é dever político garantir a repressão que legitima esta ficção de responsabilidade.”. No original: “On a souvent invoqué la raison d’État pour punir des innocents. Mais la raison d’État n’est ici que le nom donné au besoin de sanction. La société serait en péril de mort, si tel crime, exceptionnellement grave, restait impuni. Pour sauver l’État, il faut une sanction; pour subir la sanction, il faut un responsable. Le vrai responsable fait-il défaut: on en fabrique un. La fin justifie les moyens: c’est-à-dire que la fonction devient cause et crée une responsabilité fictive, pour suppléer à une responsabilité vraie. Assurément une procédure aussi anormale ne peut pas être réglementée: aucun droit ne saurait reconnaître à l’État le privilège de créer arbitrairement des responsables. Quand la raison d’État commande, elle se dissimule. Mais, pour les hommes d’État honnêtes qui lui obéissent, c’est le devoir politique d’assurer la répression qui légitime cette fiction de responsabilité.” (FAUCONNET, Paul. **La responsabilité: étude de sociologie**. 2. ed. Paris: Librairie Félix Alcan, 1928. http://classiques.uqac.ca/classiques/fauconnet_paul/la_responsabilite/fauconnet_responsabilite.pdf. Acesso em: 10 abr. 2019. p. 266).

⁷⁴³ Como destaca Othon Lopes: “[...] é impossível entender a própria responsabilidade sem [...] a proceduralização do direito e suas implicações para a legitimidade e a veracidade das decisões. É que as formas linguisticamente mediadas contidas nos modelos de responsabilidade mostram-se incapazes de fornecer [...] certeza. Mesmo a tipicidade [...] vem revelando [...] sua incapacidade como fonte de segurança, em razão de [...] abertura textual. [...] A objetividade e a certeza possíveis na linguagem natural, ou mesmo em uma linguagem técnica que se constitua a partir da linguagem natural, jamais será equivalente à segurança artificial dos sistemas fechados das ciências naturais, [...]. Por isso, a via restante para minorar incertezas é a da proceduralização que, no Estado Democrático de Direito, assume por força da autonomia uma feição comunicativa. São necessários instituições e processos públicos para que os interessados exponham suas razões como forma de legitimar e validar as decisões de Estado. Não basta, para a racionalização do direito, uma sequência de normas, atos e posições subjetivas. [...] Por ser discursivo, o processo apresenta [...] relação entre segurança jurídica e justiça; [...] princípios deontológicos e critérios de coerência [...] dentro de uma teoria do Estado democrático de direito que garanta o respeito à dignidade dos participantes do discurso por intermédio de formas legais.” (LOPES, Othon de Azevedo. **Responsabilidade jurídica: horizontes, teoria e linguagem**. São Paulo: Quartier Latin, 2006. p. 346).

⁷⁴⁴ Transpondo do plano ético para o jurídico o sentido dado por Philip Pettit para “responsibility-first approach”: “[...] cada um de nós tem o direito de contestar de várias formas as acusações que outros nos fazem, seja desafiando as normas de conveniência, seja questionando a alegação de que na verdade tínhamos violado as normas, ou invocando um fundamento supostamente relevante de desculpa ou isenção.”. No original: “[...] we must each have the right to dispute in various ways the charges that others bring against us, whether by challenging the presupposed standards of desirability, by questioning the claim that we had actually breached the standards, or by invoking a purportedly relevant ground of excuse or exemption.”. (PETTIT, Philip. **The birth of ethics: reconstructing the role and nature of morality**. Oxford: Oxford University Press, 2018. E-book. pos. 4941).

Frise-se, e de forma assaz enfática, que não se está a pretender mitigar a gravidade da falha, nem a menosprezar o caráter fundamental do ciclo orçamentário. Não; ao contrário, é exatamente o valor que se dá à lei orçamentária que motiva o rigor com o seu desrespeito, cuja repressão não pode ser trivializada, e muito menos adotada desproporcionalmente, no cotejo entre as condutas analisadas e as consequências jurídicas que delas advêm.

Assim agiu, como regra, este examinando, em seu ofício, propondo rejeição de contas por falhas similares em pareceres de diversos exercícios, no contexto de, retrospectivamente, não terem sido reprimidas com o rigor devido⁷⁴⁵. Opinativos que, porém – conforme a gravidade e as circunstâncias concretas da gestão avaliada –, eram precedidos de outros que continham a advertência de que a rejeição seria indicada *pro futuro*, a persistirem as falhas apontadas⁷⁴⁶.

A crítica que aqui se faz, insiste-se, não é ao apontamento da falha em si, cuja gravidade não se está a discutir, senão ao tratamento que se lhe deu, repetidamente, em julgamentos anteriores de teor análogo, no cotejo com aquele adotado no caso específico⁷⁴⁷, e de súbito⁷⁴⁸.

⁷⁴⁵ “As leis orçamentárias e fiscais – como já teve o firmatário diversas ocasiões de o frisar – são das mais importantes no ordenamento jurídico, definidoras e balizadoras que são da ação estatal. Apenas muito recentemente alcançaram, enfim, para satisfação de quem sempre as defendeu, inédito prestígio na Nação, que, espera-se, seja duradouro. E é nesse cenário, com essa crença, que, mais uma vez, esperançoso, o Ministério Público de Contas as homenageia, reclamando sua plena vigência e pugnando pela aplicação das sanções previstas pela sua inobservância, nas diversas instâncias em que repercutem, regidos que são os entes federados pelas mesmas leis nacionais e por uma só Constituição da República. Cabe referir, a propósito, que, no âmbito federal, situações análogas às apontadas no presente processo, relacionadas à abertura de créditos suplementares incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário e sem a indicação dos recursos correspondentes, bem como à realização de operações de crédito em afronta a disposições da LRF, integraram a fundamentação do Tribunal de Contas da União para emissão do Parecer pela rejeição das contas da Excelentíssima Senhora Presidente da República, relativas ao exercício de 2014. Tais situações, posteriormente, vieram a embasar o pedido de seu *impeachment*, que, na data de emissão deste Parecer, culminou na perda do seu cargo, em decorrência da decisão do Senado Federal, [...] que reconheceu o cometimento de ‘crimes de responsabilidade consistentes em contratar operações de crédito com instituição financeira controlada pela União e editar decretos de crédito suplementar sem a autorização do Congresso Nacional’.”. (Parecer MPC 10.143/2016).

⁷⁴⁶ Como em pareceres exarados em contas de governo.

⁷⁴⁷ A mudança no rigor adotado em julgamentos, porém em matéria criminal, é destacada por Hart ao analisar o uso da equidade pelos juízes ingleses, a partir da máxima “*treat like cases alike*”. Ele observa, todavia, uma tendência judicial de desconsiderar essa regra quando uma modalidade criminosa se torna excepcional ou perigosamente frequente: “[...] juízes têm defendido punir um infrator mais severamente do que os infratores anteriores com o fundamento de que esta medida é necessária para evitar um mal maior.” (HART, Herbert. L. A. **Punishment and responsibility: essays in the philosophy of law**. 2. ed. New York: Oxford University Press, 2008. p. 172). No original: “[...] judges have defended punishing an offender more severely than previous offenders on the ground that this step is necessary to check a major evil”. Não se imagina possível tal prática no

A análise dos pareceres prévios do TCU quanto às contas de governo revela que a conduta habitual daquela corte era a de apenas registrar ressalvas e recomendações, sendo o exarado em 2016, referente ao exercício de 2015, o único a opinar pela desaprovação. Antes dessa ocasião, na atual ordem constitucional⁷⁴⁹, ao longo de 26 anos, apesar de inúmeras e graves falhas registradas em quase todos, isso jamais ocorrera. Após sua emissão – e já houve quatro julgamentos anuais de contas presidenciais –, não se repetiu.

Embora se defenda o caráter definitivo (sem possibilidade de revisão de mérito pelo Poder Judiciário) das decisões (*lato sensu*) dos tribunais de contas no exercício de suas competências exclusivas (como a de emitir parecer prévio às contas do Chefe do Poder Executivo), são admitidas as exceções do desrespeito ao devido processo legal (inclusive substantivo) e da lesão a direito fundamental.

Nessa linha, o Professor Fernando Facury Scaff afirma que "[...] cabe ao Poder Judiciário analisar o procedimento e, se for o caso de existir alguma irregularidade, anulá-lo [...]"⁷⁵⁰. E exemplifica com o precedente do julgamento das contas de 1991 da então prefeita de São Paulo, Luiza Erundina.

A Câmara de Vereadores, seguindo o parecer prévio do Tribunal de Contas do Município, rejeitou-as. Essa decisão foi anulada pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (processo 994.08.164399-9), ao argumento da ocorrência de desvio de finalidade no procedimento, uma vez que, de acordo com o relator, "[...] o parecer ofertado pelo Tribunal de Contas não se baseou em critérios técnicos, prestando-se à desforra por motivações exógenas."

Brasil, em face do princípio da legalidade, não apenas no âmbito criminal, como nas demais esferas de responsabilidade.

⁷⁴⁸ Um precedente remoto de defesa da segurança jurídica se encontra, não sem alguma surpresa, em Bodin, ao analisar a forma com que devem ser introduzidas novas leis e práticas na república (na acepção ampla de Estado, monarquista que era Bodin). Diz o doutrinador do Estado moderno: "[...] [É] absolutamente necessário servir-se de novas ordenações, mas sempre pouco a pouco e não de repente. [...] Em geral, quando é preciso suprimir magistraturas [...] ou diminuir os salários e recompensas, ou aumentar as penas, ou restaurar a administração dos negócios jurídicos [...] nenhum expediente é melhor do que fazê-lo pouco a pouco, sem violar nada [...]". Na tradução espanhola consultada: "[E]s absolutamente necesario valerse de nuevas ordenanzas, pero siempre poco a poco y no de repente. [...] En general, cuando es preciso suprimir magistraturas [...] o disminuir los salarios y recompensas, o aumentar las penas, o restaurar la administración de los negocios jurídicos [...] ningún expediente mejor que hacerlo poco a poco, sin violentar nada [...]" (BODIN, Jean. **Los seis libros de la república**. 4. ed. Madrid: Tecnos, 2006).

⁷⁴⁹ Desde 1989, quando julgadas as contas de 1988.

⁷⁵⁰ SCAFF, Fernando Facury. *Op. cit.*, p. 496.

3.2.2 O *impeachment* no Congresso Nacional

Embora de relevância relativa no aspecto jurídico (ao menos teoricamente), a situação política do Brasil deve ser referida ao se tratar do processo de *impeachment* que integra este estudo de caso. Mesmo antes da sessão de julgamento que tornou o TCU um órgão mais conhecido da população⁷⁵¹ já havia inúmeros pedidos de impedimento presidencial protocolados na Câmara dos Deputados, alguns baseados em fatos contábeis⁷⁵², amplamente noticiados, então em exame naquela Corte.

Analistas políticos abalizados relacionam esse cenário com o desgaste da autoridade presidencial, cuja causa remota seriam os protestos populares que tiveram seu auge em junho de 2013⁷⁵³, fenômeno agravado pela tumultuada eleição de 2014 e pela forte crise econômica do período, levando a expressivas manifestações de rua pelo afastamento da mandatária. Segundo alguns, a isso se agregaria a insatisfação de parcela significativa da classe política quanto ao avanço das investigações da denominada Operação Lava Jato.

Da separação dos poderes – entendida como a segregação das funções exercidas pelo Estado por força do poder uno que lhe advém da soberania –, decorre o estabelecimento de competências a seus órgãos. Cada componente estatal desempenha, de acordo com a lei e nos seus limites, a missão que lhe compete. Aquela – separação de poderes –, nessas – as competências – se concretiza. A competência é o limite da jurisdição, ensinou o ex-Ministro do STJ Athos Gusmão Carneiro⁷⁵⁴. Assim o são as demais competências – limites ao poder que a lei, *lato sensu*, delega aos órgãos que a executam.

⁷⁵¹ Como dito em 2017: “A GloboNews e a BandNews, canais fechados de televisão por assinatura, transmitiram ao vivo toda a sessão plenária do Tribunal de Contas da União (TCU) de 7 de outubro de 2015, na qual foi emitido o Parecer Prévio daquela corte sobre as contas da Presidente da República referentes ao exercício de 2014. Considerável parcela da sociedade brasileira naquela ocasião deve ter travado, muito provavelmente, seu primeiro contato direto com a atividade de controle externo da administração pública. É o que se depreende de recente pesquisa encomendada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) e pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON). Em resposta à pergunta *Você sabe o que é o Tribunal de Contas?*, apenas 17% dos entrevistados souberam definir corretamente esse órgão.” ((DA CAMINO, *op. cit.*, p. 16).

⁷⁵² Que receberam o apodo de “pedaladas fiscais”.

⁷⁵³ Iniciados com manifestações contra o reajuste das passagens de ônibus em Porto Alegre.

⁷⁵⁴ “Todos os juízes exercem jurisdição, mas exercem numa certa medida, dentro de certos limites. São, pois, competentes somente para processar e julgar determinadas causas. **A competência**,

É por isso que descabe a um órgão definir uma relação jurídica que a outro compete tratar. Por exemplo, em matéria disciplinar: se um estatuto funcional de Poder Executivo dispõe que a prática de determinado crime é causa de demissão do servidor⁷⁵⁵, não é dado ao gestor afirmar a ocorrência ou não do crime, mas ao órgão do Poder Judiciário competente para julgar a suposta infração penal.

Não bastará, portanto, que o servidor seja indiciado em inquérito policial ou denunciado pelo Ministério Público pelo alegado crime. Somente a condenação judicial – sem adentrar na discussão sobre a relação entre presunção de inocência e coisa julgada – poderá ensejar a demissão do servidor.

Igualmente em seara eleitoral, como já defendido em outra ocasião⁷⁵⁶: a rejeição de contas que enseja a inelegibilidade deve se basear, segundo a lei aplicável (Lei Complementar nº 64/1990), em “ato doloso de improbidade administrativa”⁷⁵⁷. Tem ocorrido que tal definição seja levada a termo pelo Tribunal de Contas ou pela Justiça Eleitoral. Ocorre que é a Justiça comum a competente para que afirmar determinada conduta como ímproba, e não a eleitoral⁷⁵⁸. Tampouco o é o Tribunal de Contas, que, ademais, não integra o Poder Judiciário.

Assim, pode ocorrer que se torne inelegível um gestor que tenha tido suas contas rejeitadas por atos que, no entender da Justiça Eleitoral, configurem improbidade dolosa e, posteriormente, as mesmas condutas venham a ser

assim, é a medida da jurisdição, ou ainda, é a jurisdição na medida em que pode e deve ser exercida pelo juiz” (CARNEIRO, Athos Gusmão. **Jurisdição e competência**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1991. p. 45).

⁷⁵⁵ Exemplo: Lei 8.112/1990 (“Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.”): “Art. 132. A demissão será aplicada nos seguintes casos:

I - crime contra a administração pública;”.

⁷⁵⁶ “A ser interpretada a qualificadora de improbidade na rejeição de contas como uma definição de responsabilidade do Tribunal de Contas ou da Justiça Eleitoral, haverá inconstitucionalidade por usurpação de competência da Justiça comum.” (DA CAMINO, *op. cit.*, p. 50).

⁷⁵⁷ “Art. 1º São inelegíveis: I - para qualquer cargo: [...]”

g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição;”

⁷⁵⁸ Já que, sendo especializada a Justiça Eleitoral, para que detivesse tal competência, a Lei nº 8.429/1992 (“Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.”) deveria assim dispor expressamente, e não o fez.

consideradas “atípicas” ou desprovidas de dolo. Terá havido, então, incongruência entre a decisão do órgão competente e aquela adotada por outro sem legitimidade para tal.

É o raciocínio aplicável, *mutatis mutandis*, à imputação de crime de responsabilidade contra a lei orçamentária procedida pela Câmara dos Deputados (e ao depois julgada pelo Senado Federal), sem que as contas presidenciais respectivas tenham sido julgadas pelo Congresso Nacional.

Na oportunidade em que o julgamento ocorresse, tendo a imputação se baseado em fatos que, a final, viessem a ser tidos por regulares por quem de direito, restariam desprovidos de suporte jurídico os atos decorrentes daquela imputação⁷⁵⁹.

Mais especificamente, a fim de agregar maior clareza ao silogismo, exemplifica-se. Se uma determinada prática contábil, considerada irregular pelo TCU no Parecer Prévio sobre as contas anuais em que supostamente ocorrentes, lastreia uma denúncia por crime de responsabilidade sem que o Congresso Nacional tenha ratificado o entendimento daquela Corte, essa imputação terá sido feita em caráter precário.

Dela, entretanto, poderão decorrer efeitos irreversíveis, como a perda do mandato do imputado, no caso de vir o transcurso do tempo a tornar impossível sua retomada. É o que acontece quando a correção de eventual erro no procedimento de *impeachment* ocorre somente após o termo do mandato perdido. Exaurido este, consumados os efeitos daquele.

Há “tipos” de crime de responsabilidade que, seja por contemplarem conceitos jurídicos indeterminados, seja por comportarem significativo grau de subjetividade quanto à sua efetiva ocorrência, sujeitam-se a algum elastério⁷⁶⁰ no

⁷⁵⁹ Pareceu ser o caso, em linhas gerais, do processo de *impeachment* ocorrido (e paralisado *sub judice*) em 2020 movido contra o então Prefeito de Porto Alegre, uma vez que embasado em condutas a ele imputadas que foram objeto de representação do Ministério Público de Contas (supostas irregularidades no uso de verbas da saúde em publicidade, notadamente em face da não oitiva do Conselho Municipal de Saúde), ainda não julgada pelo Tribunal de Contas do Estado.

⁷⁶⁰ Levado ao paroxismo, aparentemente, no recente afastamento (chamado de “golpe parlamentar” pela oposição) de Martín Vizcarra, Presidente do Peru, país cuja Constituição não prevê propriamente o *impeachment*, mas a “vacância presidencial” por “incapacidade moral permanente”, conceito dizente, originalmente, com questões psíquicas (alienação mental), e não éticas (que seriam provenientes de acusações de corrupção).

juízo de valor respectivo, prestando-se à preponderância do componente político⁷⁶¹ no procedimento do *impeachment*.

Como exemplo, aqueles que tratam do “livre exercício dos poderes” ou da “probidade na administração”. As Casas do Congresso Nacional, nas fases em que atuam quanto aos crimes de responsabilidade do Presidente da República, manobram com algum espaço no enquadramento – figure-se como hipótese – de determinada conduta presidencial como atentatória ao livre exercício dos poderes.

Igualmente no que toca à proibidade na administração, já que sua configuração não está cingida aos traços definidores de atos ímprobos (eles próprios relativamente amplos), como expressos na lei respectiva⁷⁶², inaplicável que é ao Chefe do Poder Executivo da União.

Outros, todavia, deixam pouca margem para interpretação outra que não a técnica e jurídica. É o caso do protetivo à “lei orçamentária”. Ainda que nessa expressão se incluam, além do óbvio respeito às leis que integram o chamado ciclo orçamentário⁷⁶³, a estrita observância da Lei de Responsabilidade Fiscal e de outras normas financeiras, o caráter objetivo prepondera na análise a ser empreendida.

Por presumíveis razões de Estado (sem adentrar no cabimento de sua invocação à espécie, uma vez que sequer precisariam ser declinadas, dada a facultatividade de motivação dos votos, de acordo com o regimento daquela Casa)⁷⁶⁴ – políticas⁷⁶⁵, portanto –, a Câmara dos Deputados, mesmo diante de

⁷⁶¹ Precedente emblemático nesse sentido foi o *impeachment* do presidente paraguaio Fernando Lugo, em 2012, responsabilizado por incidente em remoção de invasores de uma fazenda, com 17 vítimas fatais. Em um procedimento levado a termo em 24 horas, Lugo foi deposto praticamente sem direito a se defender, situação que levou à suspensão do Paraguai do Mercosul e da Unasul, e ao envio de missão da OEA ao país.

⁷⁶² BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm. Acesso em: 21 mar. 2019.

⁷⁶³ Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

⁷⁶⁴ Foucault, ao analisar a evolução da arte de governar, destaca, como um marco na Idade Moderna, a razão de Estado, mas “[...] entendida não no sentido pejorativo e negativo que hoje lhe é dado (ligado à infração dos princípios do direito, da equidade ou da humanidade por interesse exclusivo do Estado), mas no sentido positivo e pleno: o Estado se governa segundo as regras racionais que lhe são próprias, que não se deduzem nem das leis naturais ou divinas, nem dos preceitos da sabedoria e da prudência [...]” (FOUCAULT, Michel. A governamentalidade. In: FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. 5. ed. Rio de Janeiro, 2017. p. 407-431, p. 420).

⁷⁶⁵ O clássico Paulo Brossard, ministro do STF à época do *impeachment* de Collor, explica: “[H]á casos em que as duas Casas do Congresso, cada uma a seu tempo, têm de usar de inevitável discricção, inspirada em superiores **razões de Estado** [...]” (BROSSARD, Paulo. **O impeachment**:

sólidos argumentos jurídicos a embasar uma acusação por crime de responsabilidade, pode deliberar por sua inadmissibilidade.

Também o Senado Federal (ainda que comandado, na ocasião, pelo Presidente do STF), ao julgar o mandatário já afastado pela Câmara após processado o *impeachment*, é capaz de contrariar, agindo politicamente, a imputação jurídica que lhe foi feita.

Não terá sido por acaso que a Constituição quis que tais infrações político-administrativas fossem admitidas e julgadas pelas duas Casas do Congresso Nacional (nas quais o viés político domina⁷⁶⁶), e não por órgãos do Poder Judiciário (em cujo bojo deve preponderar o aspecto jurídico). Essa opção normativa denota o caráter misto – político e jurídico⁷⁶⁷ – das decisões a serem tomadas ao longo do procedimento de *impeachment*.

Merece consideração uma declaração do então recém-empossado Presidente Michel Temer, após decretada a perda do mandato de Dilma Rousseff, a quem sucedeu no Poder Executivo brasileiro. Especialmente se interpretada em conjunto com conversa divulgada⁷⁶⁸ meses antes, entre dois políticos de destaque à época, dando conta de um possível acordo em curso visando à troca de ocupante da cadeira presidencial, sugere, ao menos, desvio de finalidade no recurso ao *impeachment*.

aspectos da responsabilidade política do Presidente da República. 2. ed. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 139).

⁷⁶⁶ Não descurando do que registra Richard Bellamy: “[A] chave para a legitimidade do parlamento reside em ser tanto representativo como responsabilizável.”. No original: “[T]he key to the legitimacy of parliament lies in its being both representative and accountable.” (BELLAMY, Richard. **Political constitutionalism: a republican defence of the constitutionality of democracy**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2007. p. 254).

⁷⁶⁷ Sem ignorar a potencial artificialidade, na realidade institucional, da separação das esferas política e jurídica, como alerta Habermas, sobre “a relação precária entre direito e poder”: “O ‘acoplamento’ entre direito e política é tão antigo quanto o próprio Estado.” (HABERMAS, Jürgen. **Sobre a constituição da Europa**: um ensaio. São Paulo: Unesp, 2012. p. 45).

⁷⁶⁸ Entre Sérgio Machado, ex-senador, e Romero Jucá, então senador licenciado e ministro do governo Dilma, comentando sobre a perseguição a políticos que, no entender de ambos, a Operação Lava Jato estaria empreendendo, e especulando sobre estratégias políticas para sua contenção. Trechos a destacar: “MACHADO - Tem que ter um impeachment. JUCÁ - Tem que ter impeachment. Não tem saída. [...] JUCÁ - [...] Tem que mudar o governo pra poder estancar essa sangria. [...] MACHADO - Rapaz, a solução mais fácil era botar o Michel [Temer].” (EM GRAVAÇÃO, Jucá sugere 'pacto' para barrar a Lava Jato, diz jornal. G1, 23 maio 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/operacao-lava-jato/noticia/2016/05/em-gravacao-juca-sugere-pacto-para-deter-lava-jato-diz-jornal.html>. Acesso em: 12 fev. 2021).

Há muitíssimos meses atrás, eu ainda vice-presidente, lançamos um documento chamado ‘Uma Ponte Para o Futuro’, porque nós verificávamos que seria impossível o governo continuar naquele rumo. E até sugerimos ao governo que adotasse as teses que nós apontávamos naquele documento chamado ‘Ponte para o futuro’. E, como isso não deu certo, não houve adoção, instaurou-se um processo que culminou agora com a minha efetivação como[*sic*] presidência da República.⁷⁶⁹

A possível confusão entre direito e política pode desnaturar, em tese, o afastamento devido ao cometimento efetivo de crime de responsabilidade, transmutando-o, faticamente, em uma verdadeira “deposição”, suscitada como hipótese por Clayton Romano⁷⁷⁰.

Esse instituto, todavia, inexistente na ordem constitucional brasileira (pelo que importaria em desvio de finalidade a imputação de crime de responsabilidade com tal objetivo), encontrando paralelo na “destituição” prevista na ordem constitucional da República Francesa, como noticia Pierre Avril: “A destituição não tem nada a ver com o impeachment americano. [T]rata-se [...] da apreciação de uma situação política: a da compatibilidade do incumprimento alegado com o prosseguimento do mandato presidencial.”⁷⁷¹

Admite-se, na doutrina e na jurisprudência, que o *impeachment* comporte decisão política⁷⁷² em relação a uma acusação com base jurídica, mas não se

⁷⁶⁹ DILMA caiu por não apoiar “Ponte para o Futuro”, diz Temer. **Exame**, 23 set. 2016. Disponível em: <https://exame.com/brasil/dilma-caiu-por-nao-apoiar-ponte-para-o-futuro-diz-temer/>. Acesso em: 12 fev. 2021.

⁷⁷⁰ Que destaca, em análise pragmática: “A narrativa de impeachment é falha por razões que vão desde a perda do mandato com manutenção dos direitos políticos até a conversão das pedaladas fiscais em crime de responsabilidade, diferente do que se deu com FHC e Lula, que também recorreram à mesma manobra contábil durante seus mandatos, ambos concluídos sem traumas. Convertida em crime, a irregularidade fiscal deveria, então, ter impedido o vice Michel Temer (PMDB), pois o peemedebista também autorizou a manobra quando exerceu interinamente a presidência, já no segundo mandato de Dilma (2015).” (ROMANO, Clayton Cardoso. Deposição de Dilma Rousseff: nem impeachment, nem golpe. *In*: BIASON, Rita; LIVIANU, Roberto (org.). **A corrupção na história do Brasil**. São Paulo: Mackenzie, 2019. p. 257-268, p. 267).

⁷⁷¹ No original: “La destitution n’a rien à voir avec l’impeachment américain. [...] [I]l s’agit [...] de l’appréciation d’une situation politique: celle de la compatibilité du manquement allégué avec la poursuite du mandat présidentiel.” (AVRIL, Pierre. Responsabilité penale, responsabilité politique: le cas du président de la République. *In*: MATHIEU, Bertrand; VERPEAUX, Michel (org.). **Responsabilité et démocratie**. Paris: Dalloz, 2008. p. 9-12, p. 10).

⁷⁷² Que se submete, portanto, às “maiorias políticas de reação”, conforme refere Rosanvallon: “As maiorias políticas de reação tornaram-se [...] cada vez mais fáceis de formar num mundo já não estruturado por confrontos ideológicos; e estão cada vez mais afastadas das maiorias de ação.” No original: “Les majorités politiques de réaction sont [...] devenues de plus en plus faciles à former dans un monde qui n’est plus structuré par des affrontements idéologiques; et elles sont toujours plus éloignées des majorités d’action.” (ROSANVALLON, Pierre. **La contre-démocratie: la politique à l’âge de la défiance**. França: Éditions du Seuil, 2006. p. 185).

concebe que se tolere a existência de uma acusação política sem qualquer base jurídica⁷⁷³.

Não que se desconhece a zona gris que com frequência medeia direito e política, e o risco de maiorias circunstanciais, no jogo de forças inerente aos parlamentos, levarem à prevalência absoluta da última sobre a primeira.

Como observa Christian Bidegaray, apontando a distância que há entre a teoria constitucional e prática dos regimes “partidocráticos”:

Quando o Executivo está à frente de uma maioria, a disciplina partidária anula as técnicas jurídicas de imputação da responsabilidade política. Quando o Parlamento está dividido entre partidos coligados, mas rivais, o excesso de responsabilidade aniquila a responsabilidade e a *combinazione* substitui a *accountability*.⁷⁷⁴

O mesmo Bidegaray, noutra obra, cita a fala de um deputado francês (André Laignel) como ilustração da circunstância acima exposta: “‘Você está errado juridicamente, porque você é politicamente minoritário’, esta interpelação [...] se refere aos efeitos deletérios da dominação majoritária.”⁷⁷⁵.

Entretanto, como ensinam José Alcebíades de Oliveira Junior e Leonardo da Rocha de Souza, “[...] não se pode privilegiar o Direito em detrimento da política,

⁷⁷³ Há mais de século, Jellinek já percebia no direito norte-americano o predomínio do político sobre o jurídico nesse instituto: “O *impeachment* americano pode ser apresentado não apenas por causa de uma violação jurídica, senão também do comportamento político do presidente ou governador, com o que as legislaturas americanas têm um meio poderoso para se mostrar, apesar de todas as teorias, como o órgão mais poderoso em sua luta com o executivo.” (JELLINEK, Georg. **Teoría general del estado**. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2000. p. 636; deixa-se de transcrever o original, por ter sido feita a citação a partir de tradução livre do espanhol, e não do alemão).

⁷⁷⁴ No original: “Quand l’exécutif est à la tête d’une majorité, la discipline partisane annihile les techniques juridiques de mise en cause de la responsabilité politique. Quand le Parlement est écartelé entre partis coalisés mais rivaux, l’excès de responsabilité tue la responsabilité et la *combinazione* remplace l’*accountability*.” (BIDEGARAY, Christian. Le principe de responsabilité fondement de la démocratie: petite promenade dans les allées du “jardin des délices démocratiques”. **Pouvoirs** – Revue française d’études constitutionnelles et politiques, Paris, n. 92, p. 5-16, 2000. p. 11). Itálicos no original.

⁷⁷⁵ No original: “‘Vous avez juridiquement tort, parce que vous êtes politiquement minoritaire’, cette interpellation [...] se refere aux effets délétères de la domination majoritaire.”. (BIDEGARAY, Christian. Les paradoxes de l’irresponsabilité. In: MATHIEU, Bertrand; VERPEAUX, Michel (org.). **Responsabilité et démocratie**. Paris: Dalloz, 2008. p. 79).

nem o contrário [...]”⁷⁷⁶, pois a “Política e o Direito são duas faces de uma mesma moeda, que é o poder [...]”⁷⁷⁷.

No processamento dos crimes de responsabilidade, o político pode prevalecer sobre o jurídico na fase do julgamento, e mesmo na da admissibilidade da acusação. O que não se pode conceber é que o componente jurídico seja inconsistente⁷⁷⁸ a ponto de dar azo a um proceder sem justa causa⁷⁷⁹.

Sem perquirir acerca das reais motivações de votos que admitissem o *impeachment* em tais situações, cabe citar Elster (apenas para figurar, em abstrato, hipóteses de desvio de finalidade na atividade de controle, *lato sensu*), que, ao analisar os benefícios envolvidos na implementação de mecanismos de *accountability*, refere o exemplo da França de finais do século XIX a meados do século XX:

Os benefícios da responsabilização também podem surgir através de mecanismos perversos e não intencionais. Assim, na Terceira e na Quarta Repúblicas Francesas havia claros benefícios pessoais para os deputados ao responsabilizarem o governo, mesmo quando concordavam com o que ele fazia. Se o governo caísse, havia sempre uma hipótese de eles conseguirem um lugar no novo governo.⁷⁸⁰

Em suma (ainda que sob o risco de enfadonha repetição): o juízo político pode, por vezes, sobrepujar, a final, o enquadramento jurídico; dispensá-lo, *ab initio*, jamais. Colocando a questão em termos das razões envolvidas: pode-se deixar de

⁷⁷⁶ OLIVEIRA JÚNIOR; SOUZA, *op cit.* p. 82.

⁷⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁷⁸ Era a lição do clássico Santi Romano, já no alvorecer da República Italiana, ao doutrinar acerca da responsabilidade política: “Também tal responsabilidade tem caráter jurídico, e se diz política só porque a apreciação das causas que a determinam é, precisamente política [...]”. No original: “Anche tale responsabilità ha carattere giuridico e si dice politica solo perchè l’apprrezzamento delle cause che la determinano, è, per l’appunto, politico [...]” (ROMANO, Santi. **Principii di diritto costituzionale generale**. 2. ed. rev. Milano: Giuffrè, 1947. p. 262).

⁷⁷⁹ Vilhena ressalta: “Se não quisermos transformar o velho instituto do impeachment em voto de desconfiança parlamentar, a questão da justa causa é essencial.” (VIEIRA, Oscar Vilhena. **A batalha dos poderes: da transição democrática ao mal-estar constitucional**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 57).

⁷⁸⁰ No original: “Benefits of accountability can also arise through perverse and unintended mechanisms. Thus, in the Third and Fourth French Republics there were clear personal benefits to the deputies of holding the government accountable *even when they agreed with what it did*. If the government fell, there was always a chance that they might get a place in the new government.” (ELSTER, Jon. Accountability in athenian politics. *In*: PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C; MANIN, Bernard (ed.). **Democracy, accountability, and representation**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1999. p. 253-278, p. 257). Itálicos no original.

levar adiante um *impeachment* por razões políticas⁷⁸¹, ainda que contrárias às jurídicas⁷⁸², mas não se pode iniciá-lo sem justificáveis⁷⁸³ razões jurídicas⁷⁸⁴, apenas com circunstanciais razões políticas, sob pena de a banalização de seu uso deturpar a própria democracia.

Entretanto, abstraídas as discussões jurídicas sobre o cabimento ou não do *impeachment*, o fato é que a Câmara dos Deputados admitiu, em 17 de abril de 2016, por ampla maioria, seu processamento, afastando a Presidente, e o Senado Federal, em 31 de agosto do mesmo ano, cassou-lhe o mandato, embora tenha preservado seus direitos políticos (em decisão *sui generis*, no particular, uma vez que a Constituição é expressa quanto à consequência da perda do cargo: “inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública”⁷⁸⁵).

⁷⁸¹ No mesmo sentido, em análise do sistema francês de responsabilidade política, a lição de PUJAS: “[...] os mecanismos de acionamento da responsabilidade política dependem, por definição, de um julgamento de conveniência política, isto é, dependem das convicções e dos interesses dos atores políticos.” No original: “[...] les mécanismes de mise en marche de la responsabilité politique dépendent, par définition, d’un jugement d’à-propos (*convenience*) politique, c’est-à-dire sont fonction des convictions e des intérêts des acteurs politiques.” (PUJAS, Veronique. *Carences et nouvelles dimensions de la responsabilité politique: éléments de politiques comparées. Pouvoirs – Revue française d’études constitutionnelles et politiques*, Paris, n. 92, p. 165-180, 2000. p. 171).

⁷⁸² Assim refere Brossard: “[E]mbora o julgamento político não exclua o julgamento jurídico, antes o suponha, ele vai além dos limites deste [...]” (BROSSARD, Paulo. **O impeachment: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República**. 2. ed. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 139).

⁷⁸³ E não meros subterfúgios, retomando a análise de Vilhena sobre o tema, que constata as “arestas jurídicas para as acusações de crimes de responsabilidade” associadas à “falta de apoio de ao menos um terço dos membros do parlamento” (VIEIRA, *op. cit.*, p. 60).

⁷⁸⁴ A sentença de Kelsen ilumina a questão: “O uso equivocado da distinção entre jurídico e político é um dos meios mais eficazes, embora não o único, empregados para confundir a ciência do Direito com a política.” (KELSEN, Hans. *Ciência e política*. In: KELSEN, Hans. **O que é justiça?: a justiça, o direito e a política no espelho da ciência**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998. p. 349-374, p. 374).

⁷⁸⁵ Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

I - processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles; [...]

Parágrafo único. Nos casos previstos nos incisos I e II, funcionará como Presidente o do Supremo Tribunal Federal, limitando-se a condenação, que somente será proferida por dois terços dos votos do Senado Federal, à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis.

3.2.3 O controle judicial pelo STF

Após consumada a perda do mandato, a ex-Presidente impetrou no STF⁷⁸⁶ o MS 34441, contra os Presidentes do Senado Federal e da própria Corte. O relator⁷⁸⁷, na decisão monocrática que denegou a segurança pleiteada⁷⁸⁸, citou o “princípio republicano”⁷⁸⁹, a “tradição republicana”⁷⁹⁰ e o “sistema republicano”⁷⁹¹. As invocações, contudo, limitaram-se a justificar a inexistência de poderes absolutos no Estado de Direito e a adequação do mecanismo de *impeachment*, contra o que não há o que opor, em tese.

Seu antecessor na relatoria (e no cargo)⁷⁹², quando da negativa da medida cautelar respectiva, referira somente “instituições republicanas”⁷⁹³, afirmando que não seriam afetadas pela continuidade do *impeachment*.

Em ambos os casos, todavia, as remissões a valores republicanos foram lançadas em desfavor da impetrante, atribuindo-lhe sua inobservância. Deixou-se de avançar na análise atinente à observância do princípio republicano na vertente da responsabilidade.

⁷⁸⁶ Ao qual incumbe, não raras vezes, o papel de instância contramajoritária que figurava, sem dizê-lo, Rui Barbosa, ao discorrer sobre o Caso Dreyfus: "O 'povo soberano', os partidos e governos, entre as nações sem disciplina jurídica, estão sempre inclinados a reagir contra as instituições que se não dobram aos impulsos da maioria e às exigências das ditaduras. A lei foi instituída exatamente para resistir a esses dois perigos, com um ponto de estabilidade superior aos caprichos e às flutuações da onda humana. Os magistrados foram postos especialmente para assegurar à lei um domínio tanto mais estrito, quanto mais extraordinárias forem as situações, mais formidáveis a soma de interesses e a força do poder alistados contra ela. Mas há nações, que a não toleram senão como instrumento 'dos tempos ordinários'; e, se encontram nela obstáculo às suas preocupações, ou às suas fraquezas, vão buscar a salvação pública nos sofismas da conveniência mais flexível, a cuja sombra os impulsos instintivos da multidão, ou as aventuras irresponsáveis da autoridade se legitimam sempre em nome da necessidade, da moral, ou do patriotismo." (BARBOSA, Rui. O processo do Capitão Dreyfus. In: ZOLA, Émile; BARBOSA, Rui. **Eu acuso!** O processo do Capitão Dreyfus. São Paulo: Hedra, 2007. p. 57-83, p. 69-70).

⁷⁸⁷ Ministro Alexandre de Moraes.

⁷⁸⁸ Em face da qual foram opostos embargos de declaração, recebidos como agravo regimental, com julgamento virtual concluído em 12/03/2020, pela negativa de provimento, à unanimidade, embora com ressalvas pelo Ministro Edson Fachin (além do impedimento do Ministro Ricardo Lewandowski).

⁷⁸⁹ Citando trecho de voto do Min. Edson Fachin, relator da ADPF 378, julgada pelo Plenário do STF em 18/12/2015.

⁷⁹⁰ Quanto a ser o Senado o órgão incumbido de julgar os crimes de responsabilidade atribuídos a Presidentes.

⁷⁹¹ Que qualifica como aquele no qual “não existe poder absoluto, ilimitado”.

⁷⁹² O saudoso Min. Teori Zavascki, paraninfo da turma do autor na Faculdade de Direito da UFRGS.

⁷⁹³ Para considerar ausente risco a elas no caso sob exame.

No julgamento monocrático de mérito⁷⁹⁴, o relator alinhou, para denegar a segurança pleiteada, razões (1) materiais (vedação, ao STF, de adentrar ao mérito do julgamento, pelo Senado Federal, do *impeachment*, por sua índole marcadamente política⁷⁹⁵) e (2) formais (referentes à processualística do mandado de segurança, que exige prova pré-constituída da liquidez e da certeza do direito alegado).

Nenhum reparo aos fundamentos invocados, se isoladamente apreciados. Ocorre que, assim como “[...] [n]ão se interpreta a Constituição em tiras [...]”⁷⁹⁶, o *impeachment*, ato final que é de uma sequência na qual se encadeia, não pode ser avaliado *per se*, reclamando análise renovada dos atos antecedentes que pretensamente lhe dão sustentação.

No escopo do presente estudo, todavia, serão relevados aspectos outros que não os relativos ao parecer prévio do TCU sobre as contas de governo e à

⁷⁹⁴ Referida decisão foi alvo de recurso de embargos declaratórios, recebido como agravo interno e, em face do encerramento do mandato presidencial nele debatido, dado por prejudicado. Novo agravo foi interposto, tendo-lhe sido negado provimento, sob mesma argumentação. De se destacar, contudo, ressalva feita em voto-vogal pelo Ministro Edson Fachin, embora acompanhando o relator na conclusão. Trata-se de interessante abordagem sobre a taxatividade dos crimes de responsabilidade previstos na Constituição, em perspectiva histórica (focada nos efeitos da emenda parlamentarista de 1961, e do retorno do presidencialismo, em 1963, sobre os crimes de responsabilidade previstos na Constituição de 1946), que poderia ter levado a Corte, em tese, a uma solução distinta, se tivesse havido discussão, o que não ocorreu no ambiente de julgamento virtual: “O papel dado a legislador não pode ser o de ampliar o rol de crimes previstos na Constituição, definindo bens jurídicos a ser objeto de especial proteção para além dos que já foram selecionados pelo constituinte. Noutras palavras, o texto constitucional, ao proteger bens juridicamente relevantes, admitiu que a conduta especialmente gravosa do Presidente da República somente recaísse sobre eles – e não sobre outros que, por mera legislação ordinária, fossem definidos por maiorias ocasionais. [...] Não se trata, portanto, de um mero silêncio da Constituição de 1988 em relação ao bem jurídico da “guarda do emprego dos dinheiros públicos”. Trata-se, ao revés, de uma opção determinada pela manutenção do regime de responsabilização que vigorava anteriormente, seja a partir de 1963, seja a partir da Constituição de 1967. Essa interpretação conduz a duas conclusões: a primeira é a de que o rol dos bens jurídicos especialmente previstos no art. 85 da Constituição Federal de 1988 é taxativo e, como nele não há previsão expressa da tipificação pelo emprego de dinheiro público, não poderia o legislador definir esses crimes; a segunda, a de que não há base legal válida para a capitulação no rol do art. 11 da Lei de Responsabilidade, ante a ausência de efeito repristinatório da Emenda n. 6, de 1963, e ante a não recepção, no ponto, da referida Lei.” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 34441 AgR AgR. Relator Min. Alexandre de Moraes. Plenário. Decisão de 13 mar. 2020. **DJ** 26 maio 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343177682&ext=.pdf>. Acesso em: 27 maio 2020).

⁷⁹⁵ Embora tenha admitido que “[...] haverá possibilidade de revisão judicial [...] sem, porém, substituir o juízo de mérito [...]”, uma vez que “[...] em um sistema republicano, não existe poder absoluto, ilimitado [...]”.

⁷⁹⁶ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 176.

imputação de crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária baseada em fatos àquele correlatos.

Essa é uma questão suscetível de impugnação judicial, não se tratando de matéria *interna corporis* do Poder Legislativo⁷⁹⁷ – que seria infensa ao controle judicial –, senão de ofensa à Constituição, por antirrepublicana, a conduta⁷⁹⁸.

Cass Sunstein, em didática obra sobre o *impeachment*, adota, como regra geral, sua “injusticiabilidade”, por entender se tratar de questão política, a ser solvida pelo Poder Legislativo. Todavia, ressalva:

É verdade que, em circunstâncias bizarras, em que um presidente é impedido e afastado por razões palpavelmente insuficientes, não podemos excluir totalmente a possibilidade de intervenção judicial. Mas não aposte que isso aconteça.⁷⁹⁹

“Circunstâncias bizarras” e “razões palpavelmente insuficientes” seriam, se constassem de normas, evidentemente, conceitos jurídicos indeterminados, que demandam concretização casuística. Transpondo a hipótese para o objeto deste estudo, vale o socorro de Binbenojm: “[...] devem os tribunais brasileiros atuar com autocontenção (*judicial self-restraint*) sempre que o parâmetro de controle das ações estatais sejam conceitos jurídicos indeterminados e a conduta analisada mova-se em sua zona de penumbra.”⁸⁰⁰

⁷⁹⁷ O raciocínio vale também em face do Poder Executivo. Segundo Burdeau: “O Estado é sede de um Poder cujos agentes de serviço são os governantes. Sede de um Poder, isso quer dizer que encarna uma ideia de direito. Só que, essa ideia, compete aos governantes precisar-lhes os contornos, determinar-lhe a substância consoante suas responsabilidades, resistências que encontram, apelos que lhe são dirigidos.” Não se concebe que o termo “governantes” tenha a acepção estrita de Chefe de Estado ou de Governo, sob pena de, em se entendendo ele detentor da prerrogativa de definir o que é político, e não jurídico, deitar por terra a separação de poderes, base do Estado de Direito. (BURDEAU, Georges. **O estado**. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 95).

⁷⁹⁸ Como afirma John Hart Ely, no fecho magistral de sua teoria do controle judicial de constitucionalidade, “[...] o direito constitucional existe para aquelas situações em que o governo representativo se torna suspeito, não para aquelas em que sabemos que ele é digno de confiança.” (ELY, John Hart. **Democracia e desconfiança**: uma teoria do controle judicial de constitucionalidade. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010. p. 246).

⁷⁹⁹ No original: “It is true that in bizarre circumstances, in which a president is impeached and removed for palpably insufficient reasons, we cannot entirely rule out the possibility of judicial intervention. But don’t bet on that ever happening” (SUNSTEIN, Cass R. **Impeachment**: a citizen’s guide. Cambridge, MA, USA: Harvard University Press, 2017).

⁸⁰⁰ BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo**: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2014. p. 239.

Ao fim e ao cabo, portanto, caberá ao próprio Poder Judiciário optar, quando acionado, pela conservadora autocontenção na matéria dita política ou, ativisticamente, por considerar a questão como jurídica, e não apenas política, a fim de, por exemplo, restaurar direitos que considere tenham sido lesados.

Não há necessidade, entretanto, de sequer se tangenciar o mérito da discussão acerca do denominado ativismo judicial, já referido anteriormente⁸⁰¹, uma vez que não é a hipótese tratada, que prescinde de integração legislativa, pois nela presentes as normas necessárias à solução da questão.

O entendimento adotado por determinadas composições do STF quanto aos limites de intervenção judicial nos processos de *impeachment* merece análise mais detida, que não será levada a termo neste estudo. Todavia, alguns parâmetros podem fornecer rumos a serem seguidos em eventual investigação científica sobre o tema, a começar pela autoria das indicações dos julgadores.

É de se notar, por exemplo, que, dos sete ocupantes da Presidência da República desde a redemocratização⁸⁰², apenas dois não indicaram ao STF ao menos um dos seus auxiliares imediatos da área jurídica (usualmente o Ministro da Justiça ou o Advogado-Geral da União)⁸⁰³. Foram eles os únicos, possivelmente por coincidência, que perderam seus mandatos em decorrência de acusação por crime de responsabilidade⁸⁰⁴.

Essas circunstâncias comportariam exame no contexto da judicialização da política (e da possível politização da justiça). A oscilação observada nos limites que a Corte Suprema impõe à própria jurisdição quanto aos assuntos *interna corporis* dos demais poderes poderia ter relação, teoricamente, com a forma de investidura de seus membros.

⁸⁰¹ Como assevera Campos, em seu amplo estudo sobre o assunto, “[o] Supremo tem estado motivado pela nossa dinâmica político-democrática a interferir nos processos decisórios cruciais, no governo e na sociedade, com intensidade e profundidade.” (CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Dimensões do ativismo judicial do Supremo Tribunal Federal**. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 359).

⁸⁰² Tomando por marco inicial, com o fim do regime autoritário, a posse de um presidente civil, em 1985 (precedida da eleição indireta de Tancredo Neves, falecido antes de assumir o cargo, do qual tomou posse o vice-presidente eleito, José Sarney, historicamente ligado ao regime militar).

⁸⁰³ José Sarney (Paulo Brossard, em 1989, ex-Ministro da Justiça); Itamar Franco (Maurício Corrêa, em 1994, ex-Ministro da Justiça); Fernando Henrique Cardoso (Nelson Jobim, em 1997, ex-Ministro da Justiça, e Gilmar Mendes, em 2002, ex-Advogado-Geral da União) e Luís Inácio Lula da Silva (Dias Toffoli, em 2009, ex-Advogado-Geral da União).

⁸⁰⁴ Fernando Collor, em 1992, e Dilma Rousseff, em 2016.

Como afirma o ex-assessor de Ministro do STF, Carlos Campos, “[...] as cortes também têm a necessidade de se ajustarem ao ambiente político em que estão inseridas [...] em ‘equilíbrio apropriado’ entre função judicial e função política.”⁸⁰⁵. Equilíbrio que remete à noção de proporcionalidade referida por David Beatty⁸⁰⁶ como essencial à composição entre direito e política⁸⁰⁷, e está a merecer acurado exame quanto à sua observância pelo mais alto colegiado judicante do país.

⁸⁰⁵ CAMPOS, *op. cit.*, p. 154-155.

⁸⁰⁶ “A proporcionalidade estabelece um padrão de medida para resolver conflitos [...]. Integra o direito e a política de modo que se maximize a autoridade de um e da outra. Formula o princípio de separação entre o Judiciário e os poderes eleitos do Estado [...]” (BEATTY, David M. **A essência do Estado de Direito**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2014. p. 313).

⁸⁰⁷ Como observa Ferrajoli, “[e]xiste [...] um nexo isomórfico entre [...] direito e política e entre teoria do direito e teoria política.”. No original: “[e]siste [...] un nesso isomorfo tra [...] diritto e politica e tra teoria del diritto e teoria politica.” (FERRAJOLI, Luigi. **La democrazia attraverso i diritti**. Roma: Laterza, 2013. p. 36).

CONCLUSÃO

Hans Jonas, em sua obra-prima, denominada “O princípio responsabilidade”, definiu as responsabilidades dos pais e dos governantes como sendo as mais graves existentes, situando-as “nos extremos do espectro da responsabilidade”⁸⁰⁸. Quanto aos últimos (dizentes com o objeto deste estudo), aos quais chama de “homens de estado”, aponta como “[o]bje^{to} da [sua] responsabilidade [...] a *res publica*, a coisa pública, que em uma república é potencialmente a coisa de todos, mas realmente só o é nos limites do cumprimento dos deveres gerais de cidadania”⁸⁰⁹.

A responsabilidade dos homens de estado⁸¹⁰, é, portanto (para Jonas), dirigida à República⁸¹¹. Responsabilidade como atributo inerente à república; república como consagração da responsabilidade. Ainda que não se cogite de a tal relação se aplicar a propriedade comutativa vinda da Matemática, as intersecções entre ambos os conceitos permitem identificar razoável equivalência entre os caminhos que vão de um a outro. Foi o que se intentou demonstrar nesta tese (espera-se que com êxito) – que república e responsabilidade formam um amálgama, cuja clivagem atenta contra a Constituição.

A partir da análise de autores da tradição republicana (na realidade, tradições) e do neorrepblicanismo, apontou-se, em percurso investigativo, a presença da responsabilidade nas formulações – variadas e com distintos focos – da ideia de república. Por conseguinte, alcançou-se o manancial teórico para a positivação

⁸⁰⁸ JONAS, Hans. **O princípio responsabilidade**: ensaio de uma ética para a civilização tecnológica. Rio de Janeiro: Puc Rio, 2006. p. 173.

⁸⁰⁹ *Ibid.*, p. 171.

⁸¹⁰ Em linha com a distinção feita por Weber entre a ética da convicção e a ética da responsabilidade: “A honra do chefe político [...] consiste [...] na *responsabilidade pessoal* exclusiva por tudo quanto faz, responsabilidade que ele não pode rejeitar, nem delegar.” (WEBER, Max. *A política como vocação*. In: WEBER, Max. **Ciência e política**: duas vocações. São Paulo: Cultrix, 2011. p. 97).

⁸¹¹ No âmbito de uma comunidade, a distinção entre a responsabilidade do homem público e a dos demais cidadãos é realçada também por Dworkin: “Acreditamos que os dirigentes políticos têm responsabilidades que não poderíamos defender se tivéssemos de estabelecê-las diretamente a partir das exigências comuns da moral pessoal do indivíduo que a maioria de nós aceita para nós mesmos e para os outros na vida não política. Acreditamos que possuem uma responsabilidade especial e complexa de imparcialidade entre os membros da comunidade e de parcialidade para com eles na relação com estrangeiros. Isso é muito diferente da responsabilidade que cada um de nós aceita enquanto indivíduo.” (DWORKIN, Ronald. **O império do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 1999. p. 210).

principiológica da república na Constituição brasileira, nela apontando como traço residual a responsabilidade.

Mais do que isso, identificou-se um verdadeiro sobreprincípio⁸¹² constitucional republicano⁸¹³, de aplicação subsidiária em face daqueles princípios que dele derivaram, e que tem seu conteúdo extraído não apenas das normas expressas ou tácitas que o constituem⁸¹⁴, mas da ideia mesma de república, construída doutrinária e jurisprudencialmente a partir, remotamente, daquelas tradições republicanas e da reelaboração conceitual procedida pelo neorrepblicanismo.

Seus componentes históricos (1) dele se destacaram, em virtude da autonomia adquirida, tornando-se, eles próprios, princípios ou regras (como o da impessoalidade ou a da periodicidade dos mandatos), ou (2) remanesceram como seus (2.1) subprincípios ou meros (2.2) atributos.

A responsabilidade, que integra o sobreprincípio republicano⁸¹⁵, é, portanto, um seu subprincípio (por ainda não ter sido reconhecida expressamente sua autonomia), e também seu conteúdo jurídico residual.

Comprovadas as hipóteses de pesquisa, firma-se, em suma, a tese de que a responsabilidade é o conteúdo jurídico autônomo residual, de aplicação subsidiária,

⁸¹² Sobreprincípio que não é expressão sinônima de superprincípio, ao menos na acepção que a essa, aparentemente, atribui Martin Haerberlin em sua tese, ao analisar o conceito de república em Cícero, dizendo que “[...] mesmo em seu sentido contemporâneo, a ideia de República, ou, mais propriamente, de ‘princípio republicano’, também não nos oferece essa ideia condutora do Estado. Irrepreensível, no ponto, Michael Anderheiden, ao afirmar que ‘[o] princípio republicano não é um Superprincípio que triunfa sobre todos os outros, não é o ‘plano-mestre’ a partir do qual a Lei Fundamental é construída. Portanto, não há erro maior do que interpretar a Lei Fundamental de modo ‘republicanista’ [...]” (HAEBERLIN, Martín Perius. **Crítica da razão do estado: uma (re)formulação do conceito de interesse público e a correlata construção de um Estado meritocrático de direito.** Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013. Disponível em: <https://www.capes.gov.br/images/stories/download/pct/premios/228018.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2020).

⁸¹³ Difere, pelo que se depreende do sentido que aparenta Ataliba ter dado ao termo, do qualificativo supraconstitucional: “Tanto o princípio republicano como o federal são postos como regras supraconstitucionais [...] a submeterem às suas exigências todos os demais princípios e regras constitucionais [...]” (ATALIBA, Geraldo. **República e constituição.** 3. ed atual. por Rosolea Miranda Folgosi. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 43).

⁸¹⁴ Espera-se não ter aqui incorrido no estratagema aventado pelo jurista Sundfeld, que elenca, no gênero das normas que denomina criticamente de “hiperprincípios”, a espécie dos “princípios implícitos”, os quais descreve como “[...] aqueles [...] que o sujeito considera importantes por alguma razão, mas para os quais ele não consegue apontar uma base normativa textual qualquer, direta ou indireta.” (SUNDFELD, Carlos Ari. *Crítica à doutrina dos princípios do direito administrativo.* In: DIREITO administrativo para céticos. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 170-203, p. 199).

⁸¹⁵ Porque – torna-se a frisar –, sendo, a república, coisa de todos, quem a governa o faz não em nome próprio, mas no de seus representados, aos quais responde pelos atos praticados.

do sobreprincípio republicano, cujo desrespeito – exemplificado nos estudos de caso levados a termo – enseja declaração de inconstitucionalidade dos atos respectivos.

Constatou-se que a jurisprudência do STF apresenta instabilidade no tratamento que dá à República. “Forma”⁸¹⁶, “postulado”⁸¹⁷, “valor”⁸¹⁸, “regime”⁸¹⁹, “ideia”⁸²⁰, “noção”⁸²¹, “tradição”⁸²² – diversos são os substantivos que os ministros, em seus votos, adjetivam como republicanos (além de “princípio”)⁸²³.

Pretende-se, geralmente, denotar o mesmo que esse último, porém nem sempre diferenciando os institutos utilizados, apesar das distinções entre eles. Daí a importância, em prol, inclusive, da segurança jurídica, ademais da efetividade do Direito, de serem traçados com clareza os contornos dos conceitos aqui estudados.

De todo conveniente, portanto, como corolário desta tese – e para sua concretude –, que se tornem expressos no texto constitucional o sobreprincípio⁸²⁴ republicano⁸²⁵ e seu conteúdo jurídico autônomo (a responsabilidade, já então como princípio), que, a exemplo dos seus congêneres, está a demandar, para além de sua mera enunciação, o reconhecimento de sua autonomia principiológica.

⁸¹⁶ Em 22 acórdãos (conforme pesquisa atualizada em 09/06/2020, também relativa às notas seguintes).

⁸¹⁷ Em 23 acórdãos.

⁸¹⁸ Em 34 decisões monocráticas.

⁸¹⁹ Em dois acórdãos.

⁸²⁰ Em 23 acórdãos.

⁸²¹ Em duas decisões monocráticas.

⁸²² Em dois acórdãos e 38 decisões monocráticas.

⁸²³ A diversidade de tratamento dado a um mesmo instituto por cortes supremas é observada por Marcelo Schenck Duque também no Tribunal Constitucional Federal alemão, no que toca à proporcionalidade: “[...] o BVerfG refere-se ao preceito da proporcionalidade [...] de várias formas: como preceito estatal jurídico [...]; preceito jurídico [...]; preceito jurídico-político [...]; princípio constitucional [...]; mandamento de proporcionalidade [...] etc.” (DUQUE, Marcelo Schenck. **Curso de direitos fundamentais: teoria e prática**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 386).

⁸²⁴ Que na proposta será enunciado apenas como princípio, uma vez que a categoria doutrinária “sobreprincípio” não tem aplicação corrente no direito constitucional positivo brasileiro, e sua introdução traria, possivelmente, efeito reverso ao pretendido, que é o de lhe dar efetividade. Como bem apanhado por Humberto Ávila, analisando as dimensões normativas da segurança jurídica: “[...] não se pode pensar em um sobreprincípio senão na sua relação com os seus subprincípios. Sobreprincípio sem subprincípio é uma contradição em termos. [...] Desse modo, quando essa função eficaz [integrativa] é exercida, a norma está atuando na qualidade de princípio, embora possa assumir, em outras relações, tanto a qualidade de subprincípio quanto de sobreprincípio.” (ÁVILA, Humberto. **Teoria da segurança jurídica**. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 666).

⁸²⁵ Sobreprincípio republicano é expressão pouco ocorrente na jurisprudência do STF. Afora uma menção à razoabilidade como sobreprincípio, somente a dignidade da pessoa humana e a segurança jurídica mereceram essa qualificação da Corte Suprema, e em decisões monocráticas (exceção feita ao acórdão do RE 898060, quanto à dignidade da pessoa humana).

Para tanto, consigna-se uma minuta de Proposta de Emenda à Constituição, que se entende capaz de atingir esse objetivo, o qual será perseguido – na expectativa de que seja encampada pelo constituinte derivado – com a remessa que dela se fará às Casas Legislativas da União.

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Altera a alínea “a” do inciso VII do art. 34, o caput do art. 37 e o inciso I do §4º do art. 60 da Constituição Federal, para tornar expresso e imutável o princípio republicano, bem como incluir a responsabilidade, dele derivada, entre os princípios que regem a Administração Pública.

Art. 1º A alínea “a” do inciso VII do art. 34 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

.....

VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

a) **republicano**, sistema representativo e regime democrático;

.....” (NR)

Art. 2º O caput do art. 37 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e **responsabilidade** e, também, ao seguinte:

.....” (NR)

Art. 3º O inciso I do §4º do art. 60 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

.....

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado **ou o princípio republicano**;

.....” (NR)

Art. 4º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

A proposta objetiva alterar três artigos da Constituição, os de números 34, 37 e 60, que tratam, respectivamente, da intervenção⁸²⁶ da União nos Estados e no DF, dos princípios da Administração Pública e dos limites materiais impostos às mudanças constitucionais através de propostas de emendas (as denominadas “cláusulas pétreas”).

A rigor, poder-se-ia apresentar separadamente as mudanças propostas, já que são dotadas de autonomia conceitual. A conexão entre elas, entretanto, indica ser mais conveniente a consolidação dos temas, para que a tramitação em apartado não seja fator obstativo de sua aprovação, e com o intento de conferir organicidade às alterações correlacionadas.

A primeira delas substitui, na alínea “a” do inciso VII do art. 34, a expressão “forma republicana” pelo adjetivo “republicano” (sem um substantivo a precedê-lo), em referência aos “princípios constitucionais” (locução constante daquele inciso) cuja inobservância enseja a intervenção federal.

A enumeração anunciada no inciso, que refere “princípios”, passa a figurar, portanto, na alínea, acrescida do termo “republicano”, e procedendo-se à elipse da palavra “princípio”, para evitar redundância.

Assim, enuncia-se inequivocamente o princípio republicano (e não mais, literal e meramente, a República como forma de governo⁸²⁷) como um princípio constitucional “sensível”, ensejador da intervenção da União nos Estados e no Distrito Federal.

Já a segunda acrescenta a “responsabilidade” aos princípios administrativos elencados no *caput* do art. 37, incorporando de forma expressa esse princípio que, como comprova esta tese, já fazia parte (como subprincípio inexpresso do princípio republicano), do sistema constitucional brasileiro.

Essa presença (da responsabilidade) se verifica especialmente – mas não apenas – no que se refere ao exercício das funções públicas, em sentido amplo

⁸²⁶ Os já referidos “princípios sensíveis”.

⁸²⁷ O que já se demonstrou não ser o âmago da norma em questão.

(adotando-se a divisão de estilo do gênero “agente público” nas espécies “agente político” e “servidor público”), às quais é inerente a responsabilidade⁸²⁸.

Mais do que nessa vertente, a responsabilidade permeia todo sistema constitucional – refletida na legislação ordinária e complementar, como se evidenciou no trabalho.

Sua explicitação como princípio implica o reconhecimento da existência de um regime geral de responsabilidades⁸²⁹ esparso no ordenamento jurídico brasileiro, que estava a demandar a categorização que aqui se propôs, com o recorte previamente anunciado.

E da explicitação da responsabilidade como princípio constitucional autônomo (subprincípio republicano que é) resultará, mercê de sua elevação ao plano constitucional, a possibilidade de sua prevalência frente a normas infraconstitucionais, bem como de sua ponderação, em cotejo com os demais princípios da Constituição.

Por fim, inclui-se o princípio republicano (em substituição – uma vez mais apelando ao contraste, para fins didáticos – à “forma republicana” de governo) dentre as cláusulas pétreas⁸³⁰, em sequência à expressão “forma federativa de Estado”.

⁸²⁸ Como propunha Borges de Medeiros em anteprojeto de Constituição Federal para o Brasil que elaborou em 1933, de cujo Título II, sobre a “Forma republicana”, constava: “Art.80 – São princípios constitucionais e característicos da forma de governo, os seguintes: [...] 2º - a responsabilidade política e criminal dos mandatários públicos; [...]” (MEDEIROS, Borges de. Anteprojeto de Constituição Federal para o Brasil – Título III – Forma Republicana. *In*: O PODER moderador na república presidencial. Caxias do Sul, RS: Educus, 2002. p. 140-155, p. 140). Dentre os demais (eram 14, no total), destacam-se “a eletividade e temporariedade das funções políticas” (1º), “a liberdade política e a igualdade dos cidadãos” (3º), “o regime representativo” (4º) e “a divisão e harmonia dos poderes políticos” (6º).

⁸²⁹ Schapiro, dentre outros, propõe um “[...] regime de responsabilização relacional [no qual] cada um dos tipos [de O’Donnell: democrático, republicano e liberal], organizados pelas suas funções, é assentado em um regime composto dos seguintes elementos: o ator responsável, o fórum encarregado de sua responsabilização e o principal marco regulador.” (SCHAPIRO, Mario G. Discricionariedade desenvolvimentista e controles democráticos: uma tipologia dos desajustes. **Revista de Direito GV**, São Paulo, v. 12, n. 2, p. 311-344, ago. 2016. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322016000200311&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 29 mar. 2019. p. 323).

⁸³⁰ Segundo Pilatti, “[...] é inequívoca a proteção conferida a conteúdos do princípio republicano pela cláusula pétrea (CF, art. 60, § 4º, incisos II e IV)”, referindo-se ao “voto direto, secreto, universal e periódico” e à “separação dos Poderes”, respectivamente.

República e Federação, assim, compartilhariam o *locus* normativo que, em eloquente simbologia, evidencia conjuntamente os princípios que constituem⁸³¹, ao lado da Democracia, o Estado brasileiro – os princípios republicano, federativo e democrático⁸³².

Com isso se pretende, a um só tempo (não por um mero preciosismo – o de tornar expresso o que já é implícito⁸³³), propiciar a clareza necessária para que o princípio republicano não seja um fogo fátuo, reduzido a mero argumento retórico⁸³⁴, e dotá-lo de instrumentos eficazes para sua defesa e aplicação.

Defesa essa que, como já postulado por este autor em relação ao dever de prestar contas⁸³⁵, enseja, em face do desrespeito ao princípio republicano – que é

⁸³¹ E lhe dão nome – sempre convém recordar –, “República Federativa do Brasil”.

⁸³² Em harmonia com a observação da hoje Ministra do STF, Cármen Lúcia Antunes Rocha, que sublinha: “A condição especial e hierarquicamente sobranceira do princípio fundamental republicano (ao lado de outros, que com ele se compõem e se conjugam, como os da Federação e o democrático), no conjunto dos princípios basilares do sistema constitucional, dota a opção constituinte da forma de governo de uma condição de vigor constitucional especial e determinante.” (ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *A República no constitucionalismo brasileiro. In: REPÚBLICA e federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996. p. 54-76, p. 72).

⁸³³ E, assim sendo, não se estará incorrendo em inovação material no rol das cláusulas pétreas, que são, elas mesmas, incluídas no âmbito protetivo do instituto. É a tese que se aplica para vedar a exclusão de uma determinada cláusula pétrea do rol das matérias infensas a alterações constitucionais, o que esvaziaria por completo a proteção a elas determinada pelo constituinte originário. Neste sentido, Bonavides, defendendo a existência de limitações tácitas ao poder de reforma constitucional, dentre as quais a relativa ao próprio sistema de revisão: “[...] consentir na possibilidade dessa alteração seria conferir ao constituinte derivado características que ele não possui de poder constituinte originário.” (BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 18. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 203). Em linha diversa, relativizando a vedação, Miranda: “[...] nada obsta a que, por meio de revisão, sejam declarados limites preexistentes de primeiro grau [o que vem ao encontro da proposta aqui defendida] ou que sejam introduzidos novos limites de segundo grau [...]” (MIRANDA, Jorge. **Teoria do estado e da constituição**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 289).

⁸³⁴ Como nas palavras de Bobbio: “Para mim, a república é um Estado ideal que não existe em lugar nenhum. É um ideal retórico; portanto, para mim é difícil compreender [...] o que os republicanos entendem por república.” (BOBBIO, Norberto; VIROLI, Maurizio. **Direitos e deveres na república: os grandes temas da política e da cidadania**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. p. 3).

⁸³⁵ “A lesão ao preceito fundamental da prestação de contas se verifica quando essa não se perfectibiliza. É o que ocorre, a toda evidência, quando o agente prestante se exime de seu dever. Mais importante para a presente postulação, todavia, é a hipótese de o órgão que a demanda não se desincumbir de seu encargo como devido, pela virtual atecnia de decisões de seu Colegiado ou por possíveis compromissos políticos decorrentes da forma de indicação.” (DA CAMINO, Geraldo Costa da; MIRON, Rafael Brum; ATHAYDE, José Gustavo. **Representação ao Procurador Geral da República**. Investidura em cargo de membro de Tribunal de Contas. Procedimento. Indicação, Nomeação e Posse. Não comprovação de atendimento de requisitos constitucionais. Lesão a preceitos fundamentais. Princípio Republicano. Prestação de contas. Separação dos poderes. Representação. Solicitação de propositura de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. 2010 Disponível em: <http://portal.mpc.rs.gov.br/portal/page/portal/MPC/informativos/Repres.ADPF.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2019). Excertos da representação se encontram no Apêndice B desta tese. A representação,

um preceito fundamental da Constituição – a propositura de ADPF. Este instrumento processual constitucional, de restritas hipóteses de utilização⁸³⁶, permitirá, em concreto, assegurar a efetividade do princípio republicano, sempre que as demais formas de controle de constitucionalidade não se apliquem ao caso controvertido.

Sempre haverá casos – e serão a maioria – em que a inconstitucionalidade possa ser atacada pela via mais usual, notadamente por ADI, mas também por ADC (e mais raramente por ADO). A utilidade principal, porém, da tese de que a responsabilidade republicana é, além de princípio, preceito fundamental da Constituição, é a de propiciar o manejo da ADPF para situações específicas que, de outra maneira, seriam de difícil deslinde.

A inconstitucionalidade nem sempre reside no texto normativo em si, de forma expressa, constatável a partir do mero contraste entre a regra infraconstitucional examinada e o comando constitucional a ser protegido. Muitas vezes se está a enfrentar uma prática, uma situação, um estado de coisas a agredir a Constituição, a ferir um seu preceito. Para essas patologias, o remédio é a ADPF.

Fazer do princípio republicano, além de uma norma constitucional expressa, reconhecida como um preceito fundamental, é tirar a República da abstração dos discursos e torná-la concreta na vida da nação.

A retórica republicana, mais do que vazia, pode ser um engodo a entravar avanços da cidadania na ordem democrática, especialmente se não se fizer acompanhar de modelagens institucionais capazes de dar concretude a meros discursos.

protocolada em abril de 2010, foi arquivada em novembro do ano seguinte pela PGR, que entendeu que se trataria de controle de constitucionalidade de norma constitucional – o que não se verificava, já que a ADPF solicitada visaria a impugnar os atos apontados, e não a norma cuja interpretação pressupunha. Além disso, consignou que a atuação do STF na hipótese configuraria “ação concretista da Corte”, expressão que se entende sinônima de “ativismo judicial”. Sobre o tema, percuente a observação de Lindquist e Cross, no sentido de que o “[...] ativismo tem sido usado frequentemente como um epíteto para criticar o resultado substantivo das decisões das quais os observadores discordam.”. No original: “[...] activism has been used often as an epithet to criticize the substantive outcome of decisions with which observers disagree.” (LINDQUIST, Stefanie A.; CROSS, Frank B. **Measuring judicial activism**. New York: Oxford University Press, 2009. p. 28).

⁸³⁶ De caráter subsidiário, a ADPF pressupõe a inexistência, para a defesa do preceito cujo descumprimento é arguido, de outro meio processual capaz de assegurá-la.

Benjamin Franklin teria respondido, durante as discussões legislativas que resultaram na Constituição americana, ao ser perguntado sobre que regime ela instituiria: “Uma república, se vocês puderem mantê-la”⁸³⁷.

A tarefa de manter uma república é mesmo árdua, e, se consiste de ações individuais cotidianas, não prescinde de bases normativas sólidas a sustentá-la. Definir o conteúdo jurídico do princípio republicano na Constituição é um primeiro passo. Espera-se seja esta tese um singelo contributo para a caminhada que ainda virá.

⁸³⁷ “A republic, if you can keep it”.

REFERÊNCIAS

ABREU, Florencio de. **A Constituinte e o Projecto, de Constituição da Republica Rio-Grandense**: ensaio histórico. Porto Alegre: Typographia do Centro, 1930. Disponível em: <http://www2.al.rs.gov.br/biblioteca/LinkClick.aspx?fileticket=V3saQFo8fwg%3d&tabid=3107&language=pt-BR>. Acesso em: 17 jan. 2021.

ACKERMAN, Bruce. **A nova separação dos poderes**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

ADAMS, John. **Novanglus**: or, a history of the dispute with America. Paperback, 1774.

ALBERTI, Leon Battista. De iciarchia. *In*: OPERE. Edizione la Biblioteca Digitale, 2014a. E-book.

ALBERTI, Leon Battista. Theogenius. *In*: OPERE. Edizione la Biblioteca Digitale, 2014b. E-book.

ALBERTONE, Manuela. Democratic republicanism: historical reflections on the idea of republic in the 18th century. **History of European Ideas**, Oxford, n. 33, p. 108–130, 2007.

ALEXY, Robert. **Direito, razão, discurso**: estudos para a Filosofia do Direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

ALEXY, Robert. Princípios formais. *In*: TRIVISONNO, Alexandre Travessoni Gomes; SALIBA, Aziz Tuffi; LOPES, Mônica Sette (org.). **Princípios formais e outros aspectos da teoria discursiva do direito**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2018.

ALIGHIERI, Dante. **Monarchia**. Milano: Mondadori, 2015.

ALMAGISTI, Marco. Rappresentanza e partecipazione. **Rivista italiana di scienza politica**, Bologna, n. 1, p. 89-117, 2008.

ALTHUSIUS, Johannes. **Política**. Rio de Janeiro: Topbooks, 2003.

APEL, Karl-Otto. **Ética e responsabilidade**: o problema da passagem para a moral pós-convencional. Lisboa: Instituto Piaget, 2007.

ARAUJO, Cicero Romão Resende de. **A forma da república**: da constituição mista ao estado. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2013.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003.

ARENDDT, Hannah. **Crises da república**. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 2013.

ARENDDT, Hannah. **Entre o passado e o futuro**. 8. ed. São Paulo: Perspectiva, 2016.

ARENDDT, Hannah. **Responsabilidade e julgamento**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

ARENDDT, Hannah. **Sobre a revolução**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

ARGUIÇÃO de descumprimento de preceito fundamental 572 Distrito Federal. Julgamento pelo Plenário iniciado em 10 jun. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/investigacao-supremo-nao-usual.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2020.

ARISTÓTELES. **A Política**. 2. ed. São Paulo: Ícone, 2007.

ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. 2 ed. rev. e atual. São Paulo: Forense, 2017.

ARISTOTLE. **The complete works**. Adelaide: eBooks@Adelaide, 2007. E-book.

ATALIBA, Geraldo. **República e constituição**. 3. ed. atual. por Rosolea Miranda Folgosi. São Paulo: Malheiros, 2011.

ÁVILA, Ana Paula Oliveira. **O princípio da impessoalidade da administração pública**: para uma administração imparcial. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

ÁVILA, Humberto. **Teoria da segurança jurídica**. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2014.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 19. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2019.

AVRIL, Pierre. Responsabilité penale, responsabilité politique: le cas du président de la République. *In*: MATHIEU, Bertrand; VERPEAUX, Michel (org.). **Responsabilité et démocratie**. Paris: Dalloz, 2008. p. 9-12.

BACCELLI, Luca. **Critica del republicanesimo**. Roma: Laterza, 2003.

BACCELLI, Luca. Maquiavel, a tradição republicana e o Estado de Direito. *In*: COSTA, Pietro; ZOLO, Danilo (org.). **O Estado de Direito**: história, teoria, crítica. São Paulo: Martins Fontes, 2006. p. 511-554.

BACCELLI, Luca. Philip Pettit's Why the law need not dominate: republican freedom and criminal justice. *In*: BONGIOVANNI, G., SARTOR, G., VALENTINI, C. (ed.). **Reasonableness and Law**. Law and Philosophy Library, vol 86. Springer, Dordrecht: Springer, 2009.

BACCELLI, Luca. Republicanism: political language and/or political paradigm? *In*: RICCIARDELLI, Fabrizio; FANTONI, Marcello (cur.). **Republicanism**: a theoretical and historical perspective. Roma: Viella, 2020. p. 21-44.

BAILYN, Bernard. **The ideological origins of the American Revolution**. Cambridge, MA, USA: Harvard University Press, 2017.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 16. ed. rev. e atual. por Dejalma Campos. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

BARBER, Benjamin R. **Strong democracy**: participatory Politics for a New Age. Los Angeles: University of California Press, 2003.

BARBOSA, Rui. A nossa reação. *In*: OBRAS seletas de Rui Barbosa. v. 6. Disponível em: https://www.literaturabrasileira.ufsc.br/_documents/0006-01401.html#ANOSSAREA%C3%87%C3%83O. Acesso em: 24 jan. 2020.

BARBOSA, Rui. Nossos ídolos. *In*: OBRAS seletas de Rui Barbosa. v 6. Disponível em: https://www.literaturabrasileira.ufsc.br/_documents/0006-01401.html#NOSSOS%C3%8DDOLOS. Acesso em: 24 jan. 2020.

BARBOSA, Rui. O processo do Capitão Dreyfus. *In*: ZOLA, Émile; BARBOSA, Rui. **Eu acuso!** O processo do Capitão Dreyfus. São Paulo: Hedra, 2007. p. 57-83.

BARCELLOS, Ana Paula de. Princípio republicano. *In*: TORRES, Ricardo Lobo; KATAOKA, Eduardo Takemi; GALDINO, Flávio. **Dicionário de princípios jurídicos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

BARNI, Jules. **Manuel républicain**. Paris: Librairie Germer Baillière, 1872. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=9S1dWsoKmwsC&pg=PP21&dq=barni+manuel+republicain&hl=pt-BR&sa=X&ved=2ahUKEwjQ1LqMjJfrAhU4IrkGHXKkDRYQuwUwBnoECACQCQ#v=snippet&q=responsabilit%C3%A9&f=false>. Acesso em: 12 ago. 2020.

BARON, Hans. **The crisis of the early Italian Renaissance**: civic humanism and republican liberty in an age of classicism and tyranny. Princeton: Princeton University Press, 1966.

BARROSO, Luís Roberto; BARCELLOS, Ana Paula de. O começo da história: a nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro. *In*: BARROSO, Luís Roberto (org.). **A nova interpretação constitucional**: ponderação, direitos fundamentais e relações privadas. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BARROSO, Luís Roberto; BARCELLOS, Ana Paula de. O começo da história. *In*: A nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro. BARROSO, Luís Roberto (org.). **A nova interpretação constitucional**: ponderação, direitos fundamentais e relações privadas. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 327-378.

BARROSO, Luís Roberto; OSÓRIO, Aline. Algumas reflexões sobre o princípio republicano. *In*: BARROSO, Luís Roberto; OSÓRIO, Aline. **O Supremo Tribunal Federal em 2017: a república que ainda não foi**. Os Constitucionalistas, 2018. Disponível em: <http://www.osconstitucionalistas.com.br/o-stf-em-2017-a-republica-que-ainda-nao-foi>. Acesso em: 14 abr. 2019.

BAUMAN, Zygmunt. **Em busca da política**. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.

BEATTY, David M. **A essência do Estado de Direito**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2014.

BEAUD, Olivier. La responsabilité politique face à la concurrence d'autres formes de responsabilité des gouvernants. **Pouvoirs** – Revue française d'études constitutionnelles et politiques, n. 92, p. 17-30. 2000.

BELLAMY, Richard. **Political constitutionalism: a republican defence of the constitutionality of democracy**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2007.

BENTHAM, Jeremy. **A fragment on government: a comment on the commentaries**. India: Book on demand, 2013.

BERLIN, Isaiah. A originalidade de Maquiavel. *In*: ESTUDOS sobre a humanidade: uma antologia de ensaios. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p. 299-348.

BESSON, Samantha; MARTÍ, José Luis. Law and republicanism: mapping the issues. *In*: BESSON, Samantha; MARTÍ, José Luis (ed.). **Legal republicanism: national and international perspectives**. Oxford: Oxford University Press, 2009.

BIDEGARAY, Christian. Le principe de responsabilité fondement de la démocratie: petite promenade dans les allées du "jardin des délices démocratiques". **Pouvoirs** – Revue française d'études constitutionnelles et politiques, Paris, n. 92, p. 5-16, 2000.

BIDEGARAY, Christian. Les paradoxes de l'irresponsabilité. *In*: MATHIEU, Bertrand; VERPEAUX, Michel (org.). **Responsabilité et démocratie**. Paris: Dalloz, 2008. p. 79-94.

BIGNOTTO, Newton. **As aventuras da virtude: as ideias republicanas na França do século XVIII**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

BIGNOTTO, Newton. Humanismo cívico hoje. *In*: BIGNOTTO, Newton (org.). **Pensar a República**. Belo Horizonte: UFMG, 2000. p. 49-69.

BIGNOTTO, Newton. **Maquiavel Republicano**. São Paulo: Loyola, 1991.

BIGNOTTO, Newton (org.). **Matrizes do republicanismo**. Belo Horizonte: UFMG, 2013.

BIGNOTTO, Newton. **Origens do republicanismo moderno**. Belo Horizonte: UFMG, 2001.

BIGNOTTO, Newton. **Republicanism e realismo**: um perfil de Francesco Guicciardini. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo**: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BLANCO VALDÉS, Roberto L. **O valor da Constituição**: separação dos poderes, supremacia da lei e controle de constitucionalidade nas origens do Estado liberal. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

BOBBIO, Norberto. **A teoria das formas de governo**. 10. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1997.

BOBBIO, Norberto. Estado, poder e governo. *In*: ESTADO, governo, sociedade: fragmentos de um dicionário político. 20. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2017. p. 69-176.

BOBBIO, Norberto. Kant e a Revolução Francesa. *In*: BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 120-129.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. 5. ed. Brasília: UnB, 1994.

BOBBIO, Norberto; VIROLI, Maurizio. **Direitos e deveres na república**: os grandes temas da política e da cidadania. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

BODIN, Jean. **Los seis libros de la república**. 4. ed. Madrid: Tecnos, 2006.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 18. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2006.

BRAITHWAITE, John; PETTIT, Philip. **Not just deserts**: a republican theory of criminal justice. Oxford: Oxford University Press, 1990.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Construindo o estado republicano**: democracia e reforma da gestão pública. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

BRITTO, Carlos Ayres. **Teoria da Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

BROSSARD, Paulo. **O impeachment**: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República. 2. ed. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1992.

BRUNI, Leonardo. **Le vere lode de la inclita et gloriosa città di Firenze**. Firenze: Tipografia G. Carnesecchi e Figli, 1899. Disponível em: <http://books.google.com/books?id=cYwKAAAIAAJ&oe=UTF-8>. Acesso em: 19 jan. 2021.

BRUNI ARETINO, Leonardo. **Istoria fiorentina**. KWF, 2020. E-book.

BUARQUE, Chico. Hino da Repressão. *In*: BUARQUE, Chico. **Malandro**. Rio de Janeiro: Barclay Records, 1985. Disco. Faixa 3.

BURDEAU, Georges. **O estado**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

CAMBIANO, Giuseppe. **Polis**: un modello per la cultura europea. Bari: Laterza, 2000.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Dimensões do ativismo judicial do Supremo Tribunal Federal**. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

CANARIS, Claus-Wilhelm. **Pensamento sistemático e conceito de sistema na Ciência do Direito**. 2. ed. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1996.

CANOTILHO, J. J. Gomes. Constitucionalismo e geologia da *good governance*. *In*: CANOTILHO, J. J. Gomes. **“Brançosos” e interconstitucionalidade**: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional. Coimbra: Almedina, 2008. p. 325-334.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CANOTILHO, J. J.; MOREIRA, Vital. **Fundamentos da constituição**. Coimbra: Coimbra, 1991.

CARDOSO, Sérgio. Por que República?: notas sobre um ideário democrático e republicano. *In*: CARDOSO, Sérgio (org.). **Retorno ao republicanismo**. Belo Horizonte: UFMG, 2004. p. 45-66.

CARRAZZA, Roque Antonio. Princípio republicano. *In*: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz. (coord.). **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. v.: Direito Administrativo e Constitucional. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/93/edicao-1/principio-republicano>. Acesso em: 14 abr. 2019.

CARRIÓ, Genaro R. **Notas sobre derecho y lenguaje**. 4.ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1990.

CARVALHO, José Murilo de. Os três povos da República. *In*: HOMEM, Amadeu Carvalho; SILVA, Armando Malheiro da; ISAÍÁ, Artur César. **Progresso e religião**: a República no Brasil e em Portugal 1889-1910. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2007. p. 131-164.

CASADEI, Thomas. La traiettoria del repubblicanesimo conflittualista tra storia e teoria del diritto. **Diritto e questione pubbliche**, Palermo, n. 5, 131-152, 2005.

CASADEI, Thomas. **Tra ponti e rivoluzioni**: diritti, costituzioni, cittadinanza in Thomas Paine. Torino: Giappichelli, 2012. E-book.

CASADEI, Thomas. Un nodo irrisolto del neorepubblicanesimo: la questione economica. *In*: CASADEI, Thomas; MATARELLI, Sergio. **Repubblicanesimo e neorepubblicanesimo**: percorsi, analisi, ricerche. Il Pensiero mazziniano. Luglio-settembre 2000, Disponível em: <https://iris.unimore.it/retrieve/handle/11380/1100775/89929/Un%20nodo%20irrisolto%20del%20neorepubblicanesimo.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2020.

CAVALCANTI, Themistocles Brandão. **A constituição federal comentada**. 3. ed. rev. Rio de Janeiro: José Konfino, 1956. v. 1.

CERQUEIRA, Marcello. Recado ao tempo: democracia e segurança jurídica. *In*: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes (coord.). **Constituição e segurança jurídica**: estudos em homenagem a José Paulo Sepúlveda Pertence. Belo Horizonte: Fórum, 2003. p. 31-46

CÍCERO, Marco Túlio. **Da República**. 2. ed. São Paulo: Edipro, 2011.

CÍCERO, Marco Túlio. **Dos deveres**. São Paulo: Martin Claret, 2004.

CICERO, Marcus Tullius. **The complete works**. Hastings, UK: Delphi Classics, 2014. E-book.

CLAVERO, Bartolomé. **El orden de los poderes**: historias constituyentes de la trinidad constitucional. Madrid: Trotta, 2007.

COHN, Gabriel. **Weber, Frankfurt**: teoria e pensamento social 1. Rio de Janeiro: Azougue, 2016.

COMPARATO, Fábio Konder. Redescobindo o espírito republicano. **Revista da AJURIS** – Associação dos Juízes do Rio Grande do Sul, v. 32, n. 100, p. 99-117, dez. 2005.

CONDORCET, Jean-Antoine-Nicolas de Caritat, Marquês de. **Escritos político-constitucionais**. Campinas: Unicamp, 2013.

CONSTANT, Benjamin. Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos. **Revista Filosofia Política**, Porto Alegre, n. 2, p. 9-25, 1985. Disponível em: <http://caosmose.net/candido/unisinos/textos/benjamin.pdf>. Acesso em: 10 maio 2019.

CONSTITUTION du 24 juin 1793: Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen. Disponível em: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-du-24-juin-1793>. Acesso em: 26 jan. 2021

CONTARINI, Gasparo. **The Republic of Venice**: de magistratibus et republica Venetorum. Toronto: University of Toronto Press, 2019. E-book. Book 2 The doge 10.

CONTAS da presidência. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-orcamentarias/contas-da-presidencia>. Acesso em: 17 jan. 2020.

COSTA, Pietro; ZOLO, Danilo (org.). **O Estado de Direito**: história, teoria, crítica. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

COULANGES, Numa Denis Fustel de. As revoluções. *In*: A CIDADE antiga: estudo sobre o culto, o direito e a instituições da Grécia e de Roma. São Paulo: Martin Claret, 2009. livro 4, p. 244-366.

COUTO E SILVA, Almiro do. Princípio da legalidade da Administração Pública e da segurança jurídica no Estado de Direito contemporâneo. *In*: CONCEITOS fundamentais do direito no estado constitucional. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 19-41.

CRETELLA JÚNIOR, José. Responsabilidade do estado por ato legislativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 153, p. 15-34, 1983. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/43882/42779>. Acesso em: 31 mar. 2019.

DA CAMINO, Geraldo Costa. **A investidura no Tribunal de Contas**: paradigmas e controle. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

DA CAMINO, Geraldo Costa da; MIRON, Rafael Brum; ATHAYDE, José Gustavo. **Representação ao Procurador Geral da República**. Investidura em cargo de membro de Tribunal de Contas. Procedimento. Indicação, Nomeação e Posse. Não comprovação de atendimento de requisitos constitucionais. Lesão a preceitos fundamentais. Princípio Republicano. Prestação de contas. Separação dos poderes. Representação. Solicitação de propositura de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. 2010 Disponível em: <http://portal.mpc.rs.gov.br/portal/page/portal/MPC/informativos/Repres.ADPF.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2019.

DAGGER, Richard. **Civic virtues**: rights, citizenship, and republican liberalism. New York: Oxford University Press, 1997.

DAHL, Robert A. **A democracia e seus críticos**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

DICIONÁRIO Houaiss da língua portuguesa. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

DILMA caiu por não apoiar “Ponte para o Futuro”, diz Temer. **Exame**, 23 set. 2016. Disponível em: <https://exame.com/brasil/dilma-caiu-por-nao-apoiar-ponte-para-o-futuro-diz-temer/>. Acesso em: 12 fev. 2021.

DOEHRING, Karl. **Teoria do Estado**. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

DÓRIA, A. de Sampaio. **Princípios constitucionales**. São Paulo: São Paulo, 1926.

DORNELLES, Laura de Leão. **Risorgimento e revolução**: Luigi Rossetti e os ideais de Giuseppe Mazzini no movimento farroupilha. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2017. E-book.

DROMI, Roberto. **Modernización del control público**. Madrid: Hispania Libros, 2005.

DUARTE, David. **Procedimentalização, participação e fundamentação**: para uma concretização do princípio da imparcialidade administrativa como parâmetro decisório. Coimbra: Almedina, 1996.

DUNN, Delmer D. Mixing elected and nonelected officials in democratic policy making: fundamentals of accountability and responsibility. *In*: PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C; MANIN, Bernard (ed.). **Democracy, accountability, and representation**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1999. p. 297-326.

DUNN, John. **Interpreting political responsibility**: essays 1981-1989. Cambridge, UK: Polity Press, 1990.

DUNN, John. Situating democratic political accountability. *In*: PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C; MANIN, Bernard (ed.). **Democracy, accountability, and representation**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1999. p. 329-344.

DUQUE, Marcelo Schenck. **Curso de direitos fundamentais**: teoria e prática. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

DWORKIN, Ronald. **O império do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2020.

DWORKIN, Ronald. **A virtude soberana**: a teoria e a prática da igualdade. São Paulo: Martins Fontes, 2016.

ELSTER, Jon. Accountability in athenian politics. *In*: PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C; MANIN, Bernard (ed.). **Democracy, accountability, and representation**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1999. p. 253-278.

ELSTER, Jon; SLAGSTAD, Rune. **Constitucionalismo y democracia**. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2012. E-book.

ELY, John Hart. **Democracia e desconfiança**: uma teoria do controle judicial de constitucionalidade. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010.

ERASMO, Desidério. **Elogio da loucura**. Porto Alegre: L&PM, 2003.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Globo, 2008.

FAUCONNET, Paul. **La responsabilité: étude de sociologie**. 2. ed. Paris: Librairie Félix Alcan, 1928. Disponível em: http://classiques.uqac.ca/classiques/fauconnet_paul/la_responsabilite/fauconnet_responsabilite.pdf. Acesso em: 10 abr. 2019.

FEREJOHN, John. Accountability and authority: toward a theory of political accountability. *In*: PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C; MANIN, Bernard (ed.). **Democracy, accountability, and representation**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1999. p. 131-153.

FERGUSON, Adam. **Ensayo sobre la historia de la sociedad civil**. Madrid: Akal, 2010.

FERNANDES, Jorge Ulysses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

FERRAJOLI, Luigi. **La democrazia attraverso i diritti**. Roma: Laterza, 2013.

FERRAJOLI, Luigi. **La democrazia costituzionale**. Bologna: il Mulino, 2016.

FERRAZ JÚNIOR, Tercio Sampaio. República, povo e nação. *In*: BACHA, Edmar *et al.* (org.). **130 anos: em busca da República**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2019.

FINGARETTE, Herbert. **Mapping responsibility: explorations in mind, law, myth, and culture**. Chicago: Open Court, 2004.

FINK, Zera S. **The classical republicans: an essay on the recovery of a pattern of thought in seventeenth-century England**. Eugene, OR, USA: Resource, 2011.

FIORAVANTI, Maurizio. La “repubblica” come ideale costituzionale. **Quaderni Fiorentini per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno**, Milano, v. 44, n. 2, Milano, p. 1111-1123, 2015.

FIORAVANTI, Maurizio. Stato. *In*: ENCICLOPEDIA del Diritto. Milano: Giuffrè, 1990. Disponível em: <https://www.iusexplorer.it/Enciclopedia/Enciclopedia?idDocMaster=297689&idDataBanks=38&idUnitadoc=2671029&nVigUnitadoc=1&pagina=1&NavId=377170627>. Acesso em: 17 mar. 2019.

FISCHER, John Martin; RAVIZZA, Mark. **Responsibility and control: a theory of moral responsibility**. New York: Cambridge University Press, 2000.

FLEISCHACKER, Samuel. **Uma breve história da justiça distributiva**. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

FOUCAULT, Michel. A governamentalidade. *In*: FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. 5. ed. Rio de Janeiro, 2017. p. 407-431.

FRANKENBERG, Günter. **Técnicas de Estado**: perspectivas sobre o Estado de direito e o estado de exceção. São Paulo: UNESP, 2018.

FRIEDEBURG, Robert Von. Civic humanism and republican citizenship in Early Modern Germany. *In*: ELDEREN, Martin van; SKINNER, Quentin. **Republicanism: a shared european heritage**. Volume I. Republicanism and constitutionalism in the early modern Europe. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2001. p. 127-146.

FRUCHTMAN Jr, Jack. **Thomas Paine**: apostle of freedom. New York: Four Walls Eight Windows, 1996.

FUKUYAMA, Francis. **Political order and political decay**: from the Industrial Revolution to the globalization of democracy. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2014.

FURNO, Erik. **La responsabilità del Presidente della Repubblica dopo la sentenza n. 1/2013 della Corte costituzionale**. 2. ed. Torino: Giappichelli, 2014.

FURTADO, Júnia Ferreira; STARLING, Heloisa Murgel. República e sedição na Inconfidência Mineira: leituras do *Recueil* por uma sociedade de pensamento. *In*: MAXWELL, Kenneth (org.). **O livro de Tiradentes**: transmissão atlântica de ideias políticas no século XVIII. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2013.

GALINDO, Bruno. **Impeachment**: à luz do constitucionalismo contemporâneo: incluindo análises dos casos Collor e Dilma. Curitiba: Juruá, 2016.

GALUPPO, Marcelo. **Impeachment**: o que é, como se processa e por que se faz. 2. ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2016.

GARAPON, Antoine. A República compreendida pelo direito. *In*: GARAPON, Antoine. **O guardador de promessas**: justiça e democracia. Prefácio de Paul RICOUER. Lisboa: Instituto Piaget, 1996. p. 29-52.

GARCIA, Mônica Nicida. **A responsabilidade do gestor público**. 2. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

GARGARELLA, Roberto. Tough on punishment: criminal justice, deliberation, and legal alienation. *In*: BESSON, Samantha; MARTÍ, José Luis (ed.). **Legal republicanism**: national and international perspectives. Oxford: Oxford University Press, 2009. p. 167-184.

GARIN, Eugenio. **L'Umanesimo italiano**: filosofia e vita civile nel Rinascimento. Roma: Laterza, 1986.

GAVIÃO FILHO, Anizio Pires. O princípio da impessoalidade. **Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)**, Salvador, n. 33, jan./mar. 2013. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/artigo/anizio-pires-gaviao-filho/o-principio-da-impessoalidade>. Acesso em: 2 abr. 2019.

GELDEREN, Martin van. **The political thought of the Dutch Revolt: 1555-1590**. Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

GEUNA, Marco. Democrazia e conflitto: il repubblicanesimo. *In*: LABORATORIO di analisi politica: lezioni 2007-2010 (a cura di C. Galli). Milano: Unicopli, 2012. p. 165-182.

GEUNA, Marco. La tradizione repubblicana e i suoi interpreti: famiglie teoriche e discontinuità concettuali. **Filosofia Politica**, Bologna, n. 1, p. 101-132, 1998. Disponível em: https://www.academia.edu/24971790/La_tradizione_repubblicana_e_i_suoi_interpreti_famiglie_teoriche_e_discontinuit%C3%A0_concettuali_1998_email_work_card=titl. Acesso em: 6 jan. 2021.

GIANNINI, Massimo Severo. Repubblica (diritto costituzionale). *In*: ENCICLOPEDIA del Diritto. Milano: Giuffrè, 1988. v. 39, p. 891-901.

GIANNOTTI, Donato. **Republica Fiorentina**. Gêneve: Librairie Droz, 2020. E-book.

GILBERT, Felix. **Machiavelli and Guicciardini: politics and history in sixteenth century Florence**. New York: Norton, 1984.

GIULIANI, Alessandro. Imputation et justification. **Archives de Philosophie du Droit**, Paris, n. 22, p. 86-96, 1977.

GIUPPONI, Tommaso Francesco. **Le imunità della politica**: contributo allo studio delle prerogative costituzionale. Torino: Giapicchelli, 2005. Disponível em: https://www.academia.edu/11568567/Le_immunit%C3%A0_della_politica_Contributo_allo_studio_delle_prerogative_costituzionali_Giappicchelli_Torino_2005_email_work_card=view-paper. Acesso em: 27 jan. 2020.

GONZAGA, Tomás Antônio. **Cartas chilenas**. Disponível em: http://objdigital.bn.br/Acervo_Digital/livros_eletronicos/cartas%20chilenas.pdf. Acesso em: 22 jan. 2021.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**: interpretação e crítica. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

GRAU, Eros Roberto. **Por que tenho medo dos juízes**: a interpretação/aplicação do direito e os princípios. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

GRAVAÇÃO, Jucá sugere 'pacto' para barrar a Lava Jato, diz jornal. G1, 23 maio 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/operacao-lava-jato/noticia/2016/05/em-gravacao-juca-sugere-pacto-para-deter-lava-jato-diz-jornal.html>. Acesso em: 12 fev. 2021.

GROSSI, Paolo. Della interpretazione come invenzione: la riscoperta pos-moderna del ruolo inventivo della interpretazione. **Quaderni Fiorentini per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno**, Milano, n. 47, p. 9-19, 2018.

GUARINI, Elena Fasano. **Repubbliche e principi**: istituzioni e pratiche di potere nella Toscana granducale del '500-'600. Bologna: il Mulino, 2010.

GUASTINI, Riccardo. **Interpretare e argomentare**. Milano: Giuffrè, 2011.

GUASTINI, Riccardo. **Otras distinciones**. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2014.

GUICCIARDINI, Francesco. **Considerazioni intorno ai Discorsi del Machiavelli sopra la prima deca di Tito Livio**. Great Britain: Amazon, [201-?].

GUICCIARDINI, Francesco. **Reflexões**. São Paulo: Hucitec, 1995.

GUICCIARDINI, Francesco. **Storia d'Italia**. E-text, 2018. Lib. 9. Cap. 18. 50/50.

GUIMARÃES, Tiago. **Como se fez a República**: um "interview" com o general Quintino Bocaiúva. *In*: SILVA, Eduardo. *Idéias políticas de Quintino Bocaiúva*. Brasília: Senado Federal, 1986.

GÜNTHER, Klaus. Responsabilização na sociedade civil. *In*: PÜSCHEL, Flávia Portela; MACHADO, Marta Rodriguez de Assis (org.). **Teoria da responsabilidade no estado democrático de direito**: textos de Klaus Günther. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 1-26.

GUYAU, Jean-Marie. **Crítica da ideia de sanção**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. 2. ed. rev. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2012. v. 1.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**. São Paulo: Unesp, 2011.

HABERMAS, Jürgen. **Sobre a constituição da Europa**: um ensaio. São Paulo: Unesp, 2012.

HAEBERLIN, Martín Perius. **Crítica da razão do estado**: uma (re)formulação do conceito de interesse público e a correlata construção de um Estado meritocrático de direito. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013. Disponível em: <https://www.capes.gov.br/images/stories/download/pct/premios/228018.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2020.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. (1787-88). **The Federalist papers**. Mineola, NY: Dover, 2014.

HANKINS, James. **Virtue politics**: soulcraft and statecraft in Renaissance Italy. Cambridge, MA, USA: Harvard University Press, 2020.

HARADA, Kyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 25 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016.

HARRINGTON, James. **The Commonwealth of Oceana**. USA: Hardpress, 2013.

HART, Herbert. L. A. **Punishment and responsibility**: essays in the philosophy of law. 2. ed. New York: Oxford University Press, 2008.

HESSE, Konrad. Bases da ordem constitucional da Lei Fundamental. *In*: HESSE, Konrad. **Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha**. Porto Alegre: Fabris, 1998. p. 109-224.

HINO da Repressão: 2º turno. Compositor: Chico Buarque. Intérprete: Chico Buarque. *In*: CHICO Buarque apresenta Malandro. Compositor: Chico Buarque. Intérprete: Chico Buarque. Rio de Janeiro: Barclays, 1984. faixa 9. Disponível em: I-Tunes. Acesso em: 8 fev. 2021.

HOBBS, Thomas. **Do cidadão**. São Paulo: Edipro, 2016.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**: ou a matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil. São Paulo: Ícone, 2008.

HÖFFE, Otto. **Justiça política**: fundamentação de uma teoria crítica do direito e do estado. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

HONOHAN, Iseult. **Civic republicanism**. London: Routledge, 2002.

HURD, Heidi M. **O combate moral**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

JANINE RIBEIRO, Renato. Democracia versus república: a questão do desejo nas lutas sociais. *In*: CARDOSO, Sérgio (org.). **Retorno ao republicanismo**. Belo Horizonte: UFMG, 2004.

JEFFERSON, Thomas. **The complete works**. Mosaicum Books, 2018. E-book.

JELLINEK, Georg. **Teoría general del estado**. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2000.

JONAS, Hans. **O princípio responsabilidade**: ensaio de uma ética para a civilização tecnológica. Rio de Janeiro: Puc Rio, 2006.

JUDT, Tony. O profeta desdenhado. *In*: O PESO da responsabilidade: Blum, Camus, Aron e o século XX francês. Rio de Janeiro: Objetiva, 2014. p. 47-124.

KANT, Immanuel. **À paz perpétua**. Porto Alegre: L&PM, 2008.

KANT, Immanuel. **A religião nos limites da simples razão**. São Paulo: Lafonte, 2017.

KANT, Immanuel. **Metafísica dos costumes**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

KANTOROWICZ, Ernst H. **The King's two bodies**. Princeton: Princeton University Press, 2016.

KELSEN, Hans. Ciência e política. *In*: KELSEN, Hans. **O que é justiça?: a justiça, o direito e a política no espelho da ciência**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998. p. 349-374.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do Estado**. 5. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2016.

KOSELLECK, Reinhart. Structures fédérales de l'histoire allemande. *In*: KOSELLECK, Reinhart. **L'expérience de l'histoire**. Paris: Gallimard, 1997. p. 159-176.

KRAMER, Larry D. Democracia deliberativa e constitucionalismo popular: James Madison e o 'interesse do homem'. *In*: BIGONHA, Antônio Carlos Alpino; MOREIRA, Luiz (org.). **Limites do controle de constitucionalidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

KÜNG, Hans. Não tenha medo de princípios morais! Por que devemos falar tanto de responsabilidades como de direitos. *In*: KÜNG, Hans; SCHMIDT, Helmut. **Uma ética mundial e responsabilidades globais**. São Paulo: Loyola, 2001.

LAFER, Celso. Justiça e governo das leis no republicanismo. *In*: SCHWARZ, Lilia M.; STERLING, Heloisa M. (org.). **Dicionário da República: 51 textos críticos**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p. 181-188.

LAFER, Celso. O significado de República. **Revista Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 4, p. 214-224, dez. 1989. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/view/2286>. Acesso em: 02 jun. 2019.

LARENZ, Karl. **Metodologia da ciência do direito**. 3. ed. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1997.

LARRAÑAGA, Pablo. **El concepto de responsabilidad en la teoría contemporánea del derecho**. Ciudad de México: Distribuciones Fontamara, 2001.

LEFORT, Claude. **Le travail de l'œuvre Machiavel**. Paris: Gallimard, 1986.

LEVINAS, Emmanuel. Paix et droit. *In*: LEVINAS, Emmanuel. **Alterité et transcendence**. Paris: Fata Morgana, 1995. p. 127-153.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Reflexões em torno do princípio republicano. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 100, p. 189-200, 2005.

LINDQUIST, Stefanie A.; CROSS, Frank B. **Measuring judicial activism**. New York: Oxford University Press, 2009.

LIPOVETSKY, Gilles. Cidadãos, ainda um esforço. *In*: A SOCIEDADE pós-moralista: o crepúsculo do dever e a ética indolor dos novos tempos democráticos. Barueri, SP: Manole, 2005. p. 171-184.

LOCKE, John. **Carta sobre a tolerância**. São Paulo: Hedra, 2007.

LOCKE, John. Segundo Tratado. *In*: LOCKE, John. **Dois tratados do governo civil**. Lisboa: Edições 70, 2012. p. 229-393.

LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la constitución**. 2. ed. ampl. Barcelona: Ariel, 1976.

LOVETT, Frank. **A republic of law**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2016. E-book.

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

LOPES JUNIOR, Eduardo Monteiro. **A judicialização da política no Brasil e o TCU**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

LOPES, Othon de Azevedo. **Responsabilidade jurídica**: horizontes, teoria e linguagem. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

MACHIAVELLI, Niccolò. Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio. 72/215. *In*: OPERE. Brasil: KWL, 2014. E-book.

MACHIAVELLI, Niccolò. **Il Principe**. Varese, Italia: Crescere Edizioni, 2013.

MACINTYRE, Alasdair. **Depois da virtude**: um estudo em teoria moral. São Paulo: EDUSC, 2001.

MAFFESOLI, Michel. **A transfiguração do político**: a tribalização do mundo. 4. ed. Porto Alegre: Sulina, 2011.

MANIFESTO do Centro Liberal (31 março 1869). *In*: BONAVIDES, Paulo; AMARAL, Roberto. **Textos políticos da história do Brasil**. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2002. v. 2: - Império - Segundo Reinado (1840-1889), Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/81923>. Acesso em: 14 mar. 2020.

MANIFESTO republicano de 1870. *In*: MENEZES, Djacir (org.). **O Brasil no pensamento brasileiro**. v. 1. Disponível em:

<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/1024/201145.pdf>. Acesso em: 04 fev. 2020.

MAQUIAVEL, Nicolau. **Da arte da guerra**. Bauru, SP: Edipro, 2002.

MAQUIAVEL, Nicolau. **História de Florença**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

MARSILIUS OF PADUA. **Defensor of the Peace**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2005.

MARTÍ, José Luis. **La república deliberativa**. Madrid: Marcial Pons, 2006.

MARTÍ, José Luis; PETTIT, Philip. **A political philosophy in public life: civic republicanism in Zapatero's Spain**. New Jersey: Princeton University Press, 2010.

MARTINS-COSTA, Judith. **A boa-fé no direito privado: sistema e tópica no processo obrigacional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

MATTEUCCI, Nicola. **Costituzionalismo**. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Il dizionario di Politica**. Torino: UTET Libreria, 2016.

MAUS, Ingeborg. **O Direito e a política: teoria da democracia**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

McCORMICK, John P. **Machiavellian democracy**. New York: Cambridge University Press, 2011.

McCORMICK, John P. **Reading Machiavelli: scandalous books, suspects engagements, and the virtue of populist politics**. Princeton: Princeton University Press, 2018.

MCILLWAIN, Charles. **Costituzionalismo antico e moderno**. Bologna: il Mulino, 2018.

MEDAUAR, Odete. **Controle da administração pública**. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MEDEIROS, Borges de. **Anteprojeto de Constituição Federal para o Brasil – Título III – Forma Republicana**. In: **O PODER moderador na república presidencial**. Caxias do Sul, RS: Educs, 2002. p. 140-155.

MELLO, Evaldo Cabral de. **A outra Independência: o federalismo republicano de 1817 a 1824**. São Paulo, Ed. 34, 2004.

MELLO, Maria Tereza Chaves de. **A república consentida: cultura democrática e científica do final do Império**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

MENDES, Conrado Hübner. **Constituições brasileiras (1946 e 1988)**. In: SCHWARZ, Lilia M.; STERLING, Heloisa M. (org.). **Dicionário da República: 51 textos críticos**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

MICHELMAN, Frank I. Law's Republic. **The Yale Law Journal**, New Haven, n. 87, p. 1493-1537, 1988.

MILL, John Stuart. A liberdade. *In*: A LIBERDADE; Utilitarismo. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 1-174.

MILL, John Stuart. Considerations on representative government. *In*: THE JOHN Stuart Mill Collection. Blackmore Dennett, 2019. E-book

MILL, John Stuart. On liberty. *In*: **The John Stuart Mill Collection**. Blackmore Dennett, 2019. E-book.

MILTON, John. **Escritos políticos**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

MIRANDA, Jorge. **Teoria do estado e da constituição**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967**: com a Emenda n. 1 de 1969. 2. ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970. v. 1: Arts. 1º - 7º. p. 449-450.

MOSCATELI, Renato. **Rousseau frente ao legado de Montesquieu**: imaginação histórica e teorização política. Tese (doutorado) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2009. Disponível em: http://repositorio.unicamp.br/jspui/bitstream/REPOSIP/280007/1/Moscateli_Renato_D.pdf. Acesso em: 1 jan. 2021.

MONTESQUIEU. **De l'esprit des lois**. Paris: Gallimard, 2015. v. 1.

MORIN, Edgar. **O método 6: ética**. 3. ed. Porto Alegre: Sulina, 2007.

MOTTA, Fabrício Macedo. Art. 37, § 1º. *In*: CANOTILHO, J. J. *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2013.

MORUS, Thomas. **Utopia**: sobre a melhor condição de uma república e sobre a nova ilha Utopia. Petrópolis, RJ: Vozes, 2016.

MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo?**: a questão fundamental da democracia. 7. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

NABUCO, Joaquim. Um estadista do império. *In*: NABUCO, Joaquim. **Essencial Joaquim Nabuco**. São Paulo: Penguin Companhia, 2010. p. 333-514.

NEDHAM, Marchamont. **The excellencie of a free-state**: or, the right constitution of a commonwealth. Indianapolis: Liberty Fund, 2011.

NELSON, Eric. **The Hebrew republic**: jewish sources and the transformation of european political thought. Cambridge, USA: Harvard University Press, 2010.

NEUBERG, Marc. Responsabilidade. *In*: CANTO-SPERB, Monique (org.). **Dicionário de ética e filosofia moral**. São Leopoldo, RS: Unisinos, 2003. v. 2, p. 506-511.

NICOLET, Claude. **L'idée républicaine en France (1789-1924)**: essai d'histoire critique. Paris: Gallimard, 1994.

NIETZSCHE, Friedrich. O que é nobre? *In*: NIETZSCHE, Friedrich. **Além do bem e do mal**. São Paulo: Companhia das Letras, 2005. p. 162-197.

O'DONNELL, Guillermo. Horizontal accountability: the legal institutionalization of mistrust. *In*: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (org.). **Democratic accountability in Latin America**. Oxford: Oxford University Press, 2003. p. 31-54.

OLIVEIRA JÚNIOR, José Alcebíades; SOUZA, Leonardo Rocha de. **Sociologia do direito**: desafios contemporâneos. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.

PAINE, Thomas. Os direitos do homem: parte I: uma resposta ao ataque do Sr. Burke à Revolução Francesa. *In*: SENSO comum. Porto Alegre: L&PM, 2009. p. 73-189.

PAINE, Thomas. Os direitos do homem: parte II: combinando princípio e prática. *In*: SENSO comum. Porto Alegre: L&PM, 2009. p. 190-322.

PAINE, Thomas. Thomas Paine to the citizens of the United States: Letter VI. *In*: THOMAS Paine ultimate collection: political works, philosophical writings, speeches, letters & biographies. E-artnow, 2016. E-book. 31/45

PALAZZO, Francesco. Conclusioni: per una disciplina 'integrata' ed efficace contro la corruzione. *In*: PALAZZO, Francesco (org.). **Corruzione pubblica**: repressione penale e prevenzione amministrativa. Firenze: Firenze University Press, 2011. p. 95-102.

PALEY, William. **The principles of Moral and Political Philosophy**. Miami: HardPress, 2017.

PALMIERI, Matteo. **Della vita civile**. Ancona: Arcangelo Sartori, 1829. Disponível em:
https://play.google.com/books/reader?id=RtdVAAAACAAJ&hl=pt_BR&pg=GBS.PA207. Acesso em: 2 jan. 2021.

PANGLE, Thomas L. **The spirit of modern republicanism**: the moral vision of the American Founders and the philosophy of Locke. Chicago: The University of Chicago Press, 1990.

PETTIT, Philip. **Just freedom**: a moral compass for a complex world. New York: W. W. Norton, 2014.

PETTIT, Philip. **On the people's terms: a republican theory and model of democracy.** Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2012.

PETTIT, Philip. Republican freedom: three axioms, four theorems. *In*: LABORDE, Cecile; MAYNOR, John (ed.). **Republicanism and political theory.** Oxford: Blackwell, 2008. p. 102-113.

PETTIT, Philip. **Republicanism: a theory of freedom and government.** Oxford: Oxford University Press, 1997.

PETTIT, Philip. **Teoria da liberdade.** Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

PETTIT, Philip. **The birth of ethics: reconstructing the role and nature of morality.** Oxford: Oxford University Press, 2018. E-book.

PETTIT, Philip. Two republican traditions. *In*: REPUBLICAN democracy: liberty, Law and politics. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2013. p. 169-204.

PIEROTH, Bodo; SCHLINK, Bernhard. **Direitos fundamentais.** 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

PILATTI, Adriano. O princípio republicano na Constituição de 1988. *In*: OS PRINCÍPIOS da Constituição de 1988. 2. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 127-131.

PITKIN, Hanna Fenichel. **The concept of representation.** Berkeley: University of California Press, 1972.

PIZZORNO, Alessandro. La corruzione nel sistema politico. *In*: DELLA PORTA, Donatella. **Lo scambio occulto.** Bologna: Il Mulino, 1992. Disponível em: <http://scienzepolitiche.unical.it/bacheca/archivio/materiale/1452/Materiale%20per%20Legalit%C3%A0,%20corruzione,%20pubblica%20amministrazione/Lo%20scambio%20occulto%20-%20Alessandro%20Pizzorno.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2019.

PLATÃO. **A República.** Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2018.

PLATÃO. **As leis: ou da legislação e *epinomis*.** 2. ed. rev. Bauru: Edipro, 2010.

PLATÃO. Político. *In*: DIÁLOGOS II: Fédon – Sofista – Político. 12. ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 2000.

POCOCK, J. G. A. **The Machiavellian moment: florentine political thought and the atlantic republican tradition.** 2nd. ed. Princeton: Princeton University Press, 2003.

POCOCK, J. G. A. Virtudes, direitos e maneiras. *In*: LINGUAGENS do ideário político. São Paulo: Edusp, 2003. p. 83-99.

POLÍBIO. **História pragmática: livros I a V.** São Paulo: Perspectiva: Fapesp, 2016.

POLYBIUS. The Histories. *In: The complete works*. Hastings, UK: Delphi Classics, 2014. E-book.

PORTINARO, Pier Paolo. **Il labirinto delle istituzioni nella storia europea**. Bologna: Il Mulino, 2007.

PTOLEMY OF LUCCA. **On the government of rulers: De regimine principum**. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1997.

PUCCIO-DEN, Deborah. De la responsabilité. **L'Homme** – Revue française d'anthropologie, 223-224, p. 5-32, 2017. Disponível em: <https://www.cairn.info/revue-l-homme-2017-3-page-5.htm?contenu=article>. Acesso em: 11 abr. 2019.

PUJAS, Veronique. Carences et nouvelles dimensions de la responsabilité politique: éléments de politiques comparées. **Pouvoirs** – Revue française d'études constitutionnelles et politiques, Paris, n. 92, p. 165-180, 2000.

RAHE, Paul A. **Against throne and altar: Machiavelli and political theory under the English Republic**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2009.

RAMÓN FERNÁNDEZ, Tomás. **De la arbitrariedad de la Administración**. Madrid: Civitas, 2008.

RANCIÈRE, Jacques. Democracia, república, representação. *In: RANCIÈRE, Jacques. O ódio à democracia*. São Paulo: Boitempo, 2014. p. 67-90.

RAWLS, John. **O liberalismo político**. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. 4. ed. rev. São Paulo: Martins Fontes: 2016.

RICOEUR, Paul. Conceito de responsabilidade: ensaio de análise semântica. *In: RICOEUR, Paul. O justo 1: a justiça como regra moral e como instituição*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2008. p. 33-61.

RICOEUR, Paul. Depoimento como testemunha: o desgoverno. *In: RICOEUR, Paul. O justo 2: a justiça como regra moral e como instituição*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2008. p. 283-290.

ROBBINS, Caroline. **The eighteenth-century commonwealthman: studies in the transmission, development, and circumstance of english liberal thought from the restoration of Charles II until the war with the thirteen colonies**. Indianapolis, USA: Liberty Fund, 2004.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. A República no constitucionalismo brasileiro. *In: REPÚBLICA e federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996. p. 54-76.

RODOTÀ, Stefano. Il potere. *In: LA VITA e le regole*. 2. ed. Milano: Feltrinelli, 2012. p. 267-281.

ROMANO, Clayton Cardoso. Deposição de Dilma Rouseff: nem *impeachment*, nem golpe. *In*: BIASON, Rita; LIVIANU, Roberto (org.). **A corrupção na história do Brasil**. São Paulo: Mackenzie, 2019. p. 257-268.

ROMANO, Santi. **Principii di diritto costituzionale generale**. 2. ed. rev. Milano: Giuffrè, 1947.

ROSANVALLON, Pierre. **La contre-démocratie**: la politique à l'âge de la défiance. França: Éditions du Seuil, 2006.

ROSANVALLON, Pierre. **La légitimité démocratique**: impartialité, réflexivité, proximité. Paris: Éditions du Seuil, 2008.

ROULAND, Norbert. **Roma, democracia impossível?**: os agentes do poder na urbe romana. Brasília: Universidade de Brasília, 1997.

ROUSSEAU, J. J. **Considerações sobre o governo da Polônia e sua reforma projetada**. São Paulo: Brasiliense, 1982.

ROUSSEAU, J. J. **Discurso sobre a economia política**. Petrópolis: Vozes, 2017.

ROUSSEAU, J. J. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. Porto Alegre: L&PM, 2008.

ROUSSEAU, J. J. **Do Contrato Social**: ou princípios do direito político. São Paulo: Penguin Companhia, 2011.

ROUSSEAU, J. J. Émile ou De l'éducation. *In*: OEUVRES complètes. Arvensa, 2013. E-book.

RUBINSTEIN, Nicolai. Machiavelli and florentine republican experience. *In*: BOCK, Gisela; SKINNER, Quentin; VIROLI, Maurizio (ed.). **Machiavelli and republicanism**. New York: Cambridge University Press, 1990.

SAINT-JUST, Louis Antoine Léon. **O espírito da revolução**. São Paulo: Unesp, 1989.

SALDANHA, Nelson. Por uma Constituição mista. **Revista de Informação Legislativa**, n. 121, p. 111-116, 1994.

SALLUSTIO. **La congiura di Catilina. La guerra di Giugurta**. Canadá: Kobo, 2018. E-book.

SALUTATI, Colluccio. Invectiva contra Antonio Loschi de Vicenza. *In*: BIGNOTTO, Newton. **Origens do republicanismo moderno**. Belo Horizonte: UFMG, 2001. p. 239-256.

SALUTATI, Coluccio. On the tyrant. *In*: JURDJEVIC, Mark; PIANO, Natasha; MCCORMICK, John P. **Florentine political writings from Petrarch to Machiavelli**. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2019. p. 77-111.

SALVADOR, Frei Vicente do. **História do Brasil: 1500-1627**. São Paulo: DCL, 2013.

SALVADOR, Nelson. Por uma Constituição mista. **Revista de Informação Legislativa**, n. 121, p. 111-116, 1994.

SANDEL, Michael. On republicanism and liberalism. **The Harvard Review of Philosophy**, Cambridge, p. 66-76, spring 1996. Disponível em: <http://www.harvardphilosophy.com/issues/1996/Sandel.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2019.

SANDEL, Michael. The procedural republic and the unencumbered self. **Political Theory**, Charlottesville, v. 12, n. 1, p. 81-96. 1984, Disponível em: <http://fs2.american.edu/dfagel/www/philosophers/sandel/proceduralrepublicandtheunencumberedself.pdf>. Acesso em: 1 abr. 2019.

SANTORO, Emilio. **Autonomia individuale, libertà e diritti**: una critica dell'antropologia liberale. Pisa: ETS, 1999.

SANTORO, Emilio. *Rule of law* e “liberdade dos ingleses”: a interpretação de Albert Venn Dicey. In: COSTA, Pietro; ZOLO, Danilo (org.). **O Estado de Direito**: história, teoria e crítica. São Paulo: Martins Fontes, 2006. p. 201-263.

SARLET, Ingo Wolfgang. Algumas notas sobre a dignidade da pessoa humana na sua condição de norma jurídica (princípio) e valor fundamental da ordem constitucional brasileira. In: TORRES, Ricardo Lobo; KATAOKA, Eduardo Takemi; GALDINO, Flávio. **Dicionário de princípios jurídicos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. Verbete Dignidade Humana (Princípio da) (no Direito Constitucional). p. 336-339.

SARMENTO, Daniel. **Dignidade da pessoa humana**: conteúdo, trajetórias e metodologia. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

SARMENTO, Daniel. O princípio republicano nos 30 anos da Constituição de 88: por uma república inclusiva. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 3, p. 296-318, 2018. Disponível em: http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista_v20_n3/revista_v20_n3_296.pdf. Acesso em: 29 mar. 2019.

SARTORI, Giovanni. **Democrazia**: cosa è. Milano: BUR Saggi, 2007.

SAVONAROLA, Girolamo. **Trattato sul governo di Firenze**. Great Britain: Amazon, [201-?].

SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento republicano e liberdade igual**: ensaio sobre direito financeiro, república e direitos fundamentais. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

SCARPELLI, Uberto. Riflessioni sulla responsabilità politica: responsabilità, libertà, visione dell'uomo. **Rivista Internazionale di Filosofia del Diritto**, Milano, v. 58, n. 1, p. 27-79, 1981.

SCHAPIRO, Mario G. Discricionariedade desenvolvimentista e controles democráticos: uma tipologia dos desajustes. **Revista de Direito GV**, São Paulo, v. 12, n. 2, p. 311-344, ago. 2016. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322016000200311&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 29 mar. 2019.

SCHILLING, Flávia. Impeachment. *In*: SCHILLING, Flávia. **CORRUPÇÃO: ilegalidade intolerável?: comissões parlamentares de inquérito e a luta contra a corrupção no Brasil (1980-1992)**. São Paulo: IBCCrim, 1999. p. 277-323.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. São Paulo: UNESP, 2016.

SCHWARZ, Lilia M.; STERLING, Heloisa M. (org.). **Dicionário da República: 51 textos críticos**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SEARLE, John R. Linguagem e poder. *In*: SEARLE, John. **Liberdade e neurobiologia: reflexões sobre o livre-arbítrio, a linguagem e o poder político**. São Paulo: UNESP, 2007.

SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

SEVERO, Sérgio Viana. **Tratado da responsabilidade pública**. São Paulo: Saraiva, 2009.

SIDNEY, Algernon. **Discourses concerning government**. Indianapolis: Liberty Fund, 1996.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVESTRINI, Gabriella. **Il concetto di “governo della legge” nella tradizione repubblicana**. Disponível em: https://www.academia.edu/6159583/Il_concetto_di_governo_della_legge_nella_tradizione_repubblicana?email_work_card=thumbnail. Acesso em: 10 jan. 2021.

SKINNER, Quentin. **As fundações do pensamento político moderno**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

SKINNER, Quentin. Classical liberty and the English Civil War. *In*: GELDEREN, Martin van; SKINNER, Quentin. **Republicanism: a shared european heritage**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2002. v. 2: The values of republicanism in the early modern Europe. p. 9-28.

SKINNER, Quentin. Freedom as the absence of arbitrary power. *In*: LABORDE, Cecile; MAYNOR, John (ed.). **Republicanism and Political Theory**. Oxford: Blackwell Publishing, 2008. p. 83-101.

SKINNER, Quentin. **Hobbes e a liberdade republicana**. São Paulo: Unesp, 2010.

SKINNER, Quentin. **Liberty before liberalism**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2012.

SODRÉ, Nelson Werneck. **A República: uma revisão histórica**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1989.

SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha; REVERBEL, Carlos Eduardo Didier. **O tribunal constitucional como poder: (uma nova visão dos poderes políticos)**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

SPINOSA, Baruch de. **Tratado político**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2017.

SPITZ, Jean-Fabian. **Le moment républicain en France**. Paris: Gallimard, 2005.

STERLING, Heloisa Murgel. **Ser republicano no Brasil Colônia: a história de uma tradição esquecida**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

STERNBERGER, Dolf. **Patriotismo constitucional**. Canadá: Kobo, 2011. E-book.

STOREY, Benjamin. Montaigne and modern republicanism. *In*: JORDAN, Will R. **Promise and peril: republics and republicanism in the history of Political Philosophy**. Macon, GA, USA: Mercer University Press, 2017. p. 51-66.

STRAUSS, Leo. **Reflexões sobre Maquiavel**. São Paulo: É Realizações, 2015.

STREECK, Wolfgang. **Tempo comprado: a crise adiada do capitalismo democrático**. Coimbra: Actual, 2013.

SUNDFELD, Carlos Ari. Crítica à doutrina dos princípios do direito administrativo. *In*: DIREITO administrativo para céticos. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 170-203.

SUNSTEIN, Cass R. Beyond the republican revival. **The Yale Law Journal**, New Haven, n. 97, p. 1539-1590, 1988.

SUNSTEIN, Cass R. **Impeachment: a citizen's guide**. Cambridge, MA, USA: Harvard University Press, 2017.

SUNSTEIN, Cass R. Republicanism and the preference problem. **Chicago-Kent Law Review**, Chicago, n. 181, p. 181-203, 1990. Disponível em: https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=12436&context=journal_articles. Acesso em: 4 abr. 2019.

SYDNEY, Algernon. **Discourses concerning government**. Indianapolis: Liberty Fund, 1996.

TACQUE il reo. Compositor: Giuseppe Verdi; Francesco Piave. Intérprete: Coro del Teatro Regio di Parma. *In*: I due Foscari. Compositor: Giuseppe Verdi; Francesco Piave. Intérprete: V. Stoyanov *et al.* Gênova: Dynamic, 2020. faixa 9. Disponível em: I-Tunes. Acesso em: 8 fev. 2021.

- TARELLO, Giovanni. **L'interpretazione della legge**. Milano: Giuffrè, 1980.
- TAYLOR, Charles. Propósitos entrelaçados: o debate liberal-comunitário. *In*: TAYLOR, Charles. **Argumentos filosóficos**. São Paulo: Loyola, 2014. p. 197-220.
- TAYLOR, Charles. Republican democracy. *In*: TAYLOR, Charles. **Democracia republicana/Republican democracy**. Santiago (Chile): LOM, 2012. E-book.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. São Paulo: Folha de São Paulo, 2010.
- TODOROV, Tzvetan. **Os inimigos íntimos da democracia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- TOMÁS DE AQUINO, Santo. **Escritos políticos de Santo Tomás de Aquino**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995.
- TOMKINS, Adam. **Our republican Constitution**. Oxford and Portland, Oregon, USA: Hart Publishing, 2005. Disponível em: <https://epdf.tips/our-republican-constitution.html>. Acesso em: 29 abr. 2019.
- TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. v. 5: O orçamento na Constituição.
- TRENCHARD, John; GORDON, Thomas (1720-23). **Cato's Letters: or, essays on liberty, civil and religious, and other important subjects**. Annotated by Ronald Hamowy. Indianapolis: Liberty Fund, 1995. Four volumes in two.
- URBINATI, Nadia. Competing for liberty: the republican critique of democracy. **American Political Science Review**, Washington, D. C., v. 106, n. 3, p. 607-621, 2012. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/23275436?seq=1#page_scan_tab_content. Acesso em: 16 mar. 2019.
- VANNUCCI, Alberto. **Atlante della corruzione**. Torino: Abele, 2012.
- VERGANI, Mario. **Responsabilità: rispondere di sé, rispondere all'altro**. Milano: Raffaello Cortina, 2015.
- VEYNE, Paul. A oligarquia republicana em Roma. *In*: VEYNE, Paul. **Pão e circo: sociologia histórica de um pluralismo político**. São Paulo: Unesp, 2015.
- VIEIRA, Oscar Vilhena. **A batalha dos poderes: da transição democrática ao mal-estar constitucional**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- VILLEY, Michel. Esquisse historique sur le mot responsable. **Archives de Philosophie du Droit**, Paris, n. 22, p. 45-58, 1977.
- VINEY, Geneviève. **Le déclin de la responsabilité individuelle**. Paris: LGDJ, 2014.

VIROLI, Maurizio. **Etica del servizio ed etica del comando**. Napoli: Scientifica, 2018.

VIROLI, Maurizio. **From politics to reason of state: the acquisition and transformation of the language of politics 1250-1600**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

VIROLI, Maurizio. Il contenuto repubblicano della Costituzione. *In*: CONVEGNO LA COSTITUZIONE IERI E OGGI DELLA ACCADEMIA NAZIONALE DEI LINCEI, Roma, 2008. Disponível em: http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Viro/Violi_Lincei-relazione-Costituzione.pdf. Acesso em: 15 mar. 2019.

VIROLI, Maurizio. **Repubblicanesimo**. Roma: Laterza, 1999.

WALDRON, Jeremy. **Political political theory: essays on institutions**. Cambridge, MA, USA: Harvard University Press, 2016.

WALZER, Michael. **Política e paixão: rumo a um liberalismo mais igualitário**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2008.

WALZER, Michael. The communitarian critique of liberalism. **Political Theory**, Charlottesville, v. 18, n. 1, p. 6-23. 1990. Disponível em: <https://www.sss.ias.edu/files/pdfs/Walzer/CommunitarianCritiqueLiberalism.pdf>. Acesso em: 2 abr. 2019.

WEBER, Max. A política como vocação. *In*: WEBER, Max. **Ciência e política: duas vocações**. São Paulo: Cultrix, 2011.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: UnB, 2015. v. 2.

WEBER, Max. Parlamento e governo na Alemanha reorganizada. *In*: ESCRITOS políticos. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2014. p. 167-312.

WILLEMANN, Marianna Montebello. **Accountability democrática e o desenho institucional dos tribunais de contas no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

WOLLSTONECRAFT, Mary. Reflections on the Revolution in France. *In*: WOLLSTONECRAFT, Mary. Complete works of Mary Wollstonecraft. Hastings, UK: Delphi Classics, 2016. E-book.

WORDEN, Blair. Le idee repubblicane e la Rivoluzione inglese. *In*: VIROLI, Maurizio (a cura di). **Libertà politica e virtù civile: significati e percorsi del repubblicanesimo classico**. Torino: Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, 2004. p. 109-132.

YANKAH, Ekow N. Republican responsibility in criminal law. **Criminal Law and Philosophy**, v. 9, n. 3, p. 457-475, 2015. Disponível em: https://www.law.berkeley.edu/files/Yankah_Republican_Responsibility_in_Criminal_Law.pdf. Acesso em: 29 abr. 2019. p. 472, 2015.

ZAGREBELSKY, Gustavo. Tre formule dell'ambiguità. *In*: CONTRO l'etica della verità. 2. ed. Roma: Laterza, 2009. p. 35-44.

ZOLO, Danilo. **Il principato democratico**: per una teoria realistica della democrazia. 2. ed. Milano: Feltrinelli, 1996.

ZUCKERT, Michael P. The virtuous polity, the accountable polity: liberty and responsibility in The Federalist. *In*: **Publius**: The Journal of Federalism, Philadelphia, n, 22, p. 123-142, 1992.

REFERÊNCIAS LEGISLATIVAS

BRASIL. Congresso Nacional. **Quadro histórico dos dispositivos constitucionais:** Art. 1º. Brasília: Coordenação de Relacionamento e Pesquisa e Informação da Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/33039>. Acesso em: 6 abr. 2019.

BRASIL. **Quadro histórico dos dispositivos constitucionais:** Art. 34. Brasília: Coordenação de Relacionamento e Pesquisa e Informação da Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/35320>. Acesso em: 11 mar. 2020.

BRASIL. **Quadro histórico dos dispositivos constitucionais:** Art. 60. Brasília: Coordenação de Relacionamento e Pesquisa e Informação da Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/38101>. Acesso em: 11 mar. 2020.

BRASIL. **Quadro histórico dos dispositivos constitucionais:** Art. 70. Brasília: Coordenação de Relacionamento e Pesquisa e Informação da Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/33841>. Acesso em: 6 abr. 2019.

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil.** Arts. 99 e 129. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm. Acesso em: 17 jan. 2021.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Preâmbulo e Arts. 1º, 34, inc. VII, alíneas “a” e “d”, 37, § 6º, 52, inc. I, 70, parágrafo único, 85, 86 e 167, inc. XI, § 1º, ADCT, Art. 2º. Brasília: Senado Federal, 2011.

BRASIL. **Decreto nº 27, de 7 de janeiro de 1892.** Regula o processo e julgamento do Presidente da República e dos Ministros de Estado nos crimes comuns. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-27-7-janeiro-1892-541209-publicacaooriginal-44157-pl.htm>. Acesso em: 21 mar. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 30, de 8 de janeiro de 1892.** Promulga a lei sobre os crimes de responsabilidade do Presidente da República. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-30-8-janeiro-1892-541211-publicacaooriginal-44160-pl.html>. Acesso em: 21 mar. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006.** Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm. Acesso em: 22 abr. 2019.

BRASIL. **Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942.** Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 14 jun. 2020

BRASIL. **Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950.** Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L1079.htm. Acesso em: 21 mar. 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm. Acesso em: 21 mar. 2019.

FRANÇA. **Constitution du 24 juin 1793:** Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen. Art. 24. Disponível em: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-du-24-juin-1793>. Acesso em: 26 jan. 2021.

ITÁLIA. **Costituzione della Repubblica Italiana.** Arts. 1, 27, 28, 54, 77, 89, 90, 95, 97 e 139. Disponível em: <https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2019.

RIO GRANDE DO SUL. **Projeto de Constituição da República Rio-Grandense.** Disponível em: <http://www2.al.rs.gov.br/biblioteca/LinkClick.aspx?fileticket=ke0cjMnRBi0%3d&tabid=3107&language=pt-BR>. Acesso em: 17 jan. 2021.

REFERÊNCIAS JURISPRUDENCIAIS

BRASIL. Câmara dos Deputados. Denúncia por crime de responsabilidade. Manifestação da denunciada. Brasília. 2016. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/denuncia-contra-a-presidente-da-republica/documentos/outros-documentos/manifestacao-da-denunciada/ManifestaodaDenunciada.PDF>. Acesso em: 9 abr. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Denúncia por crime de responsabilidade. Parecer do relator. Brasília. 2016. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/comissoes/comissoes-especiais/parecer-ocr.pdf>. Acesso em: 9 abr. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Decreto Legislativo nº 373/1997**. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional. Rejeita a Prestação de Contas do Presidente da República de 1992, referente ao período de 1º de janeiro a 29 de setembro. Brasília. 1997. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=20E8DF738EFD1CA5C4180BB494648FD7.proposicoesWeb1?codteor=1015544&filename=Dossie+-PDC+373/1997. Acesso em: 4 jun. 2020.

BRASIL. Ministério Público Federal. **ADI 6230**. Autora Procuradora-Geral da República Raquel Dodge. Distribuição em 17 set. 2019. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5774369>. Acesso em: 16 mar. 2020.

BRASIL. Ministério Público Federal. **ADPF 476**. Autor Procurador-Geral da República Rodrigo Janot. Distribuição em 24 ago. 2017. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5247644>. Acesso em: 17 mar. 2019.

BRASIL. Ministério Público Federal. **ADPF 593**. Autora Procuradora-Geral da República Raquel Dodge. Distribuição em 18 jun. 2019. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5720905>. Acesso em: 30 jun. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. APn 866 AgRg. Relator: Min. Luis Felipe Salomão. Corte Especial. Sessão de 20 jun. 2018. **DJE** 3 ago. 2018. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201302580525&dt_publicacao=03/08/2018. Acesso em: 28 maio 2020

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AC 4327 AgR-terceiro-AgR. Relator Min. Marco Aurélio. Redator do acórdão Min. Roberto Barroso. Plenário. Sessão de 12 set. 2018. **DJE** 21 mar. 2019. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13946959>. Acesso em: 30 maio 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADC 29. Relator Min. Luiz Fux. Plenário. Sessão de 16 fev. 2012. **DJE** 29 jun. 2012. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2243342>. Acesso em: 27 maio 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADC 41. Relator Min. Roberto Barroso. Plenário. Sessão de 8 jun. 2017. **DJE** 16 ago. 2017. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13375729>. Acesso em 23 maio 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 1923. Relator Min. Ayres Britto. Plenário. Sessão de 16 abr. 2015. **DJ** 16 dez. 2015. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10006961>. Acesso em: 27 maio 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 775 MC. Relator Min. Celso de Mello. Plenário. Sessão de 23 out. 1992. **DJ** 1 dez. 2006. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=392996>. Acesso em 20 maio 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 978 MC. Relator Min. Ilmar Galvão. Redator do acórdão Min. Celso de Mello. Plenário. Sessão de 17 out. 1993. **DJ** 15 abr. 1994. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346731>. Acesso em: 20 maio 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 1008. Relator Min. Ilmar Galvão. Redator do acórdão Min. Celso De Mello. Plenário. Sessão de 19.10.1995. **DJ** edição 17 nov. 1995 – Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=266616>. Acesso em: 11 jan. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 1407 MC. Relator: Min. Celso de Mello. Plenário. Sessão de 07 out. 1996. **DJ** 24 nov. 2000. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347037>. Acesso em: 17 jan. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 1923. Relator Min. Ayres Britto. Plenário. Sessão de 16 abr. 2015. **DJ** 16 dez. 2015. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10006961>. Acesso em: 27 maio 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2602. Relator Min. Joaquim Barbosa. Redator do acórdão Min. Eros Grau. Plenário. Sessão de 24 nov. 2005. **DJ** 31 mar. 2006. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266859>. Acesso em: 22 maio 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2821. Relator Min. Alexandre de Moraes. Plenário. Sessão de 20 dez. 2019. **DJE** 26 fev. 2020. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752062567>. Acesso em: 28 maio 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3976 MC. Relator Min. Ricardo Brasil. Supremo Tribunal Federal. ADI 3976 MC. Relator Min. Ricardo Lewandowski. Plenário. Sessão de 14 nov. 2007. **DJ** 15 fev. 2008. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=509481>. Acesso em: 21 maio 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4420 ED-AgR. Relator Min. Roberto Barroso. Plenário. Sessão de 5 maio 2018. **DJE** 28 maio 2018. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14889516>. Acesso em: 29 maio 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4439. Relator Min. Roberto Barroso. Plenário. Sessão de 27 set. 2017. **DJE** 21 jun. 2018. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=15085915>. Acesso em: 29 jul. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4362. Relator Min. Dias Toffoli. Redator do acórdão Min. Roberto Barroso. Plenário. Sessão de 9 ago. 2017. **DJE** 6 fev. 2018. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14302679>. Acesso em: 2 jun. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4601. Relator Min. Luiz Fux. Plenário. Sessão de 25 out. 2018 Tribunal Pleno. **DJE** 7 nov. 2018. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748604505>. Acesso em: 4 jun. 2020

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4638 MC. Relator Min. Marco Aurélio. Plenário. Sessão de 9 fev. 2012. **DJ** 30 out. 2014. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7081184>. Acesso em: 21 maio 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4650. Relator Min. Luiz Fux. Plenário. Sessão de 17.9.2015. **DJE** 24.2.2016. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10329542>. Acesso em: 24 maio 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4764. Relator Min. Celso de Mello. Redator do acórdão Min. Roberto Barroso. Plenário. Sessão de 4 maio 2017. **DJE** 15 ago. 2017. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13350803>. Acesso em: 12 mar. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 5394 MC. Relator Min. Teori Zavascki. Plenário. Sessão de 12 nov. 2015. **DJE** 10 nov. 2016. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11999509>. Acesso em: 25 maio 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 5540. Relator: Min. Edson Fachin. Plenário. Sessão de 3 maio 2017. **DJE** 28 mar. 2019. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749465956>. Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 378 MC. Relator Min. Edson Fachin. Redator do acórdão Min. Roberto Barroso. Plenário. Sessão de 17 dez. 2015. **DJE** 8 mar. 2016. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10444582>. Acesso em: 13.3.2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 402 MC-REF. Relator Min. Marco Aurélio. Redator do acórdão Min. CELSO DE MELLO. Plenário. Sessão de 7 dez. 2016. **DJE** edição 9 dez. 2016. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748070923>. Acesso em: 17 mar. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AI 827810 AgR. Relatora Min. Cármen Lúcia. Plenário. Sessão de 22 mar. 2019. **DJE** 23 maio 2019. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749917718>. Acesso em: 29 maio 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 633703. Relator Min. Gilmar Mendes. Plenário. Sessão de 23 mar. 2011. **DJE** 18 nov. 2011. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=629754>. Acesso em: 26 maio 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AP 595. Relator Min. Luiz Fux. Plenário. Sessão de 25 nov. 2014. **DJE** 10 fev. 2015. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7708324>. Acesso em: 1 jun. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AP 606 QO. Relator Min. Roberto Barroso. Primeira Turma. Sessão de 12 ago. 2014. **DJE** 18 set. 2014. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6761662>. Acesso em: 27 maio 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AP 937 QO. Relator Min. Roberto Barroso. Plenário. Sessão de 3 maio 2018. **DJE** 11 dez. 2018. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748842078>. Acesso em: 13 mar. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AP 968. Relator Min. Luiz Fux. Primeira Turma. Sessão de 22 maio 2018. **DJE** 2 ago. 2019. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750422370>. Acesso em: 23 maio 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AP 996. Relator Min. Edson Fachin. Plenário. Sessão de 29 maio 2018. **DJE** 8 fev. 2019. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749110646>. Acesso em: 29 maio 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. EP 1 PrisDom-AgR. Relator Min. Roberto Barroso. Plenário. Sessão de 25 jun. 2014. **DJE** 30 out. 2014. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7025489>. Acesso em: 28 maio 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. HC 126292. Relator Min. Teori Zavascki. Plenário. Sessão de 17 fev. 2016. **DJE** 17 maio 2016. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10964246>. Acesso em: 24 maio 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. IF 5179. Relator Min. Cezar Peluso. Plenário. Sessão de 30 jun. 2010. **DJE** 8 out. 2010. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=615161>. Acesso em: 28 jun. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. INQ 567 QO. Relator Min. Sepúlveda Pertence. Plenário. Sessão de 20 ago. 1992. **DJ** 9 out. 1992. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=80741>. Acesso em: 25 mar. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. INQ 687 QO. Relator Min. Sydney Sanches. Plenário. Sessão de 25 ago. 1999. **DJ** 9 nov. 2001. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=80757>. Acesso em: 20 maio 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **INQ 4831**. Relator Min. Celso de Mello. Plenário. Monocrática. Decisão de 22 maio 2020. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/decisao4831.pdf>. Acesso em: 23 maio 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 20257. Relator Min. Décio Miranda. Relator do acórdão Min. Moreira Alves. Plenário. Sessão de 8 out. 1980. **DJ** 27 fev. 1981. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85046>. Acesso em 19 maio 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 20941. Relator Min. Aldir Passarinho. Redator do acórdão Min. Sepúlveda Pertence. Plenário. Sessão de 9 fev. 1990. **DJ** 31 ago. 1992. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85377>. Acesso em: 18 mar. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 21564. Relator Min. Octavio Gallotti. Redator do acórdão Min. Carlos Velloso. Plenário. Sessão de 23 set. 1992. **DJ** 27 ago. 1993. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85552>. Acesso em: 18 mar. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 21623. Relator Min. Carlos Velloso. Plenário. Sessão de 17 dez. 1992. **DJ** 28 maio 1993. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85565>. Acesso em: 18 mar. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 21689. Relator Min. Carlos Velloso. Plenário. Sessão de 16 dez. 1992. **DJ** 7 abr. 1995. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85587>. Acesso em: 18 mar. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 24458 MC. Relator Min. Celso De Mello. Monocrática. Decisão de 18 fev. 2003. **DJ** 21 fev. 2003. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioProcesso.asp?numDj=37&dataPublicacaoDj=21/02/2003&incidente=3728855&codCapitulo=6&numMateria=15&codMateria=2>. Acesso em: 22 mar. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 26969. Relator Min. Luiz Fux. Primeira Turma. Sessão de 18 nov. 2014. **DJE** 12 dez. 2014. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7459206>. Acesso em: 31 maio 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 28279. Relatora Min. Ellen Gracie. Plenário. Sessão de 16 dez. 2010. **DJ** 28 abr. 2011. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=622343>. Acesso em: 21 maio 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 34193. Relator Min. Alexandre de Moraes. Monocrática. Decisão de 10 dez. 2018. **DJ** 12 dez. 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339228476&ext=.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 34193 MC. Relator Min. Teori Zavascki. Monocrática. Decisão de 11 maio 2016. **DJE** 13 maio 2016. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=309475385&ext=.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 34371 MC. Relator Min. Teori Zavascki. Monocrática. Decisão de 08 set. 2016. **DJE** 12 set. 2016. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=310266673&ext=.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 34441 AgR AgR. Relator Min. Alexandre de Moraes. Plenário. Decisão de 13 mar. 2020. **DJ** 26 maio 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343177682&ext=.pdf>. Acesso em: 27 maio 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 34441 AgR AgR. Relator Min. Alexandre de Moraes. Plenário. Decisão de 13 mar. 2020. **DJ** 26 maio 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343177682&ext=.pdf>. Acesso em: 27 maio 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 34441 MC. Relator Min. Teori Zavascki. Monocrática. Decisão de 20 out. 2016. **DJ** 24 out. 2016. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=310585765&ext=.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pet 3240 AgR. Relator Min. Teori Zavascki. Redator do acórdão Min. Roberto Barroso. Plenário. Sessão de 10 maio 2018. **DJE** 22 ago. 2018. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748003291>. Acesso em: 13 mar. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pet 5705. Relator Min. Luiz Fux. Primeira Turma. Sessão de 5 set. 2017. **DJE** 13 out. 2017. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13792615>. Acesso em: 23 maio 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Pet 8802**. Relator Min. Celso de Mello. Monocrática. Decisão de 27 abr. 2020. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Pet8802abertura.pdf>. Acesso em 28 abr. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Rcl 25362 AgR. Relator Min. Edson Fachin. Segunda Turma. Sessão de 7 fev. 2017. **DJE** 1 ago. 2017. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13269172>. Acesso em: 25 maio 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 226899. Relatora Min. Rosa Weber. Redatora do acórdão Min. Cármen Lúcia. Plenário. Sessão de 1 out. 2014. **DJE** 12 dez. 2014. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630122>. Acesso em: 27 maio 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 2355593. Relator Min. Celso Dd Mello. Monocrática. Decisão de 31 mar. 2004. **DJE** 22 abr. 2004. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22RE%2023>

5593%22&base=decisoes&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true. Acesso em: 22 jun. 2020

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 446999. Relatora Min. Ellen Gracie. Segunda Turma. Sessão de 28 jun. 2005. **DJE** 9 set. 2005. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=368478>. Acesso em: 9 jun. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 612975. Relator Min. Marco Aurélio. Plenário. Sessão de 27 abr. 2017. **DJE** 8 set. 2017. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13561815>. Acesso em: 24 maio 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 633703. Relator Min. Gilmar Mendes. Plenário. Sessão de 23 mar. 2011. **DJE** 18 nov. 2011. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=629754>. Acesso em: 26 maio 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 637485. Relator Min. Gilmar Mendes. Plenário. Sessão de 1 ago. 2012. **DJE** 21 maio 2013. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3823598>. Acesso em: 12 mar. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 655265. Relator Min. Luiz Fux. Redator do acórdão Min. Edson Fachin. Plenário. Sessão de 13 abr. 2016. **DJE** 5 ago. 2016. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11465268>. Acesso em: 25 maio 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 803297 AgR. Relator Min. Celso De Mello. Segunda Turma. Sessão virtual de 25 a 31 ago. 2017. **DJE** 21 set. 2017. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=312776758&ext=.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 888815. Relator Min. Roberto Barroso. Redator do acórdão Min. Alexandre de Moraes. Plenário. Sessão de 12 set. 2018. **DJE** 21 mar. 2019. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749412204>. Acesso em: 29 maio 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Rp 322. Relator Min. Cândido Motta Filho. Plenário. Sessão de 18.9.1957. **DJ** 12 dez. 1957. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=263363>. Acesso em: 24 jan. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Rp 650. Relator Min. Ribeiro da Costa. Plenário. Sessão de 22 set. 1965. **DJ** 4 nov. 1965. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=263524>. Acesso em: 24 jan. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. SS 3902 AgR-segundo. Relator Min. Ayres Britto. Plenário. Sessão de 9 jun. 2011. **DJ** 30 set. 2011. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=628198>. Acesso em: 23 maio 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República**: exercício de 2010. Relator Min. Aroldo Cedraz. Plenário. Sessão de 1 jun. 2011. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2010/index.html. Acesso em: 9 abr. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República**: exercício de 2011. Relator Min. José Múcio. Plenário. Sessão de 23 maio 2012. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2011/index.html. Acesso em: 9 abr. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República**: exercício de 2012. Relator Min. José Jorge. Plenário. Sessão de 29 maio 2013. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2012/index.html. Acesso em: 9 abr. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República**: exercício de 2013. Relator Min. Raimundo Carreiro. Plenário. Sessão de 28 maio 2014. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2013/index.html. Acesso em: 22 mar. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República – Exercício de 2014**. Relator Min. Augusto Nardes. Plenário. Sessão de 7 out. 2015. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2014/index.html. Acesso em: 22 mar. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República**: exercício de 2014. Relator Min. Augusto Nardes. Plenário. Sessão de 7 out. 2015. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2014/index.html. Acesso em: 22 mar. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República**: exercício de 2015. Relator Min. José Múcio Monteiro. Plenário. Sessão de 5 out. 2016. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/contas-do-governo-da-republica-exercicio-de-2015.htm>. Acesso em: 16 jan. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República**: exercício de 2016. Relator Min. Bruno Dantas. Plenário. Sessão de 28 jun. 2017. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca->

digital/contas-do-governo-da-republica-exercicio-de-2016.htm. Acesso em: 16 jan. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República**: exercício de 2017. Relator Min. Vital do Rêgo. Plenário. Sessão de 27 maio 2018. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/contas-do-governo-da-republica-2017.htm>. Acesso em: 16 jan. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República**: exercício de 2018. Relator Min. Ana Arraes. Plenário. Sessão de 12 jun. 2019. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/contas-do-governo-2018/>. Acesso em: 16 jan. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República**: exercício de 2019. Relator Min. Bruno Dantas. Plenário. Sessão de 10 jun. 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/FD/34/91/65/0D8A2710BBAB5927F18818A8/PARECER-PREVIO-CONTAS-GOVERNO.pdf>. Acesso em: 17 set. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. Ministério Público de Contas do Estado. **Parecer MPC 10.143/2016**. Prolator Proc. Geraldo Costa da Camino. Parecer Prévio sobre as Contas do Governador do Estado – exercício de 2015. Emissão em 31 ago. 2016. Disponível em: http://portal.mpc.rs.gov.br/portal/page/portal/MPC/informativos/Parecer_MPC_10143-16.pdf. Acesso em: 22 mar. 2019.

APÊNDICE A – AMOSTRAGEM DE CONSTITUIÇÕES REPUBLICANAS

Do levantamento⁸³⁸ – não exaustivo –, extrai-se uma amostra:

Alemanha (dispõe que constituições subnacionais respeitem “os princípios de um Estado republicano, [...] governado sob o primado da lei”);

Angola (determina que os partidos políticos exerçam “a defesa da natureza republicana do governo”);

Burkina Faso (invoca, no preâmbulo, “valores éticos e republicanos”, e considera cláusula pétrea “a forma e a natureza republicanas”);

Congo (obriga o Estado a assistir às famílias na defesa de “valores compatíveis com a ordem republicana” e institui um conselho da sociedade civil incumbido da “promoção [...] dos valores republicanos”);

Chade (o preâmbulo homenageia os “valores éticos e republicanos”),

El Salvador (comanda esforços para reconstrução da República da América Central, com “respeito aos princípios republicano e democrático”);

Gabão (elencas, no preâmbulo, dentre seus “princípios [...] [, o da] legalidade republicana”, capitula como crime de alta traição os atos atentatórios à “tradição republicana”, e considera insuscetível de revisão constitucional a “natureza republicana do Estado”);

Haiti (veda emenda constitucional que “afete a natureza democrática e republicana do Estado”);

Madagascar (proíbe associações e partidos políticos “que ponham em risco [...] os princípios republicanos”);

⁸³⁸ Alemanha, Angola, Argélia, Argentina, Azerbaijão, Belarus, Benin, Bolívia, Brasil, Burkina Faso, Cabo Verde, Camarões, Cazaquistão, Chade, Congo, Djibuti, El Salvador, Egito, Estados Unidos, Filipinas, França, Gabão, Guatemala, Guiana, Guiné Equatorial, Haiti, Honduras, Iêmen, Ilhas Comores, Iraque, Libéria, Liechtenstein, Macedônia, Madagascar, Mália, Mauritânia, México, Moçambique, Moldávia, Montenegro, Nepal, Níger, Panamá, Paraguai, Peru, Portugal, Quirguistão, República Centro-africana, República Democrática do Congo, República Dominicana, Rússia, São Tomé e Príncipe, Senegal, Síria, Sri Lanka, Tajiquistão, Timor-Leste, Togo, Tunísia Uruguai, Venezuela. Disponível em: https://www.constituteproject.org/search?lang=en&q=republican&status=in_force&status=is_draft. Acesso em: 4 ago. 2020.

Mauritânia (elege como cláusula pétrea “a forma republicana das instituições”);

Paraguai (o preâmbulo cita “os princípios de uma democracia republicana, representativa, participativa e pluralista”); e

Sri Lanka (o preâmbulo refere “os imutáveis princípios republicanos de uma democracia representativa”).

Destacam-se do rol acima (sem analisar a efetividade dessas normas na vida das nações citadas), pela originalidade da abordagem do princípio republicano, as Constituições de dois países africanos paradoxalmente conhecidos pela instabilidade institucional e de pouca tradição democrática – Burkina Faso e Mauritânia.

O primeiro, por distinguir expressamente, na ideia de república, os conceitos de forma e de natureza – esta entendida, necessariamente, em contraposição àquela, como princípio. O segundo, por afirmar a projeção da república nas instituições que constituem o Estado, pretendendo transcender, portanto, o aspecto formal, e dotar o país de substância republicana

APÊNDICE B – EXCERTOS DE REPRESENTAÇÃO AO PGR

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
DOUTOR ROBERTO MONTEIRO GURGEL SANTOS

Investidura em cargo de membro de Tribunal de Contas. Procedimento. Indicação, Nomeação e Posse. Não comprovação de atendimento de requisitos constitucionais. Lesão a preceitos fundamentais. Princípio Republicano. Prestação de contas. Separação dos poderes. Representação. Solicitação de propositura de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.

[...]

A Associação Nacional do Ministério Público de Contas - AMPCON, por seu Presidente, JOSÉ GUSTAVO ATHAYDE, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, por seu Procurador-Geral, GERALDO COSTA DA CAMINO, e o Procurador da República no Município de Santa Maria, RAFAEL BRUM MIRON, respeitosamente dirigem a Vossa Excelência a presente REPRESENTAÇÃO, para, na forma do § 1º do art. 2º da Lei nº 9.882, de 03/12/1999, solicitar a propositura de ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL, em face de lesões ao princípio republicano da prestação de contas e à separação dos poderes, expressamente invocados pelo Constituinte como base do Estado Brasileiro, violações que se verificam em processos de indicação, nomeação e posse de membros de Tribunais de Contas, consoante se demonstra a seguir.

I – INTRODUÇÃO

A investidura no cargo de Ministro do Tribunal de Contas da União é condicionada ao cumprimento dos requisitos estabelecidos no artigo 73, § 1º, da Constituição Federal, do seguinte teor:

Art. 73.

§ 1º - Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão nomeados dentre brasileiros que satisfaçam os seguintes requisitos:

I - mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade;

II - idoneidade moral e reputação ilibada;

III - notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública;

IV - mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior”.

E, na dicção do artigo 75 da Constituição, as mesmas exigências devem ser atendidas pelos escolhidos para o exercício do cargo de Conselheiro dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, assim como pelos indicados para atuar junto aos Tribunais de Contas dos Municípios.

Trata-se, portanto, de requisitos de cujo atendimento depende a legalidade da investidura no cargo em questão. Somente se observadas todas as exigências legais poderá haver regular nomeação, como já decidiu o Supremo Tribunal Federal no RE 167.137, assim ementado:

EMENTA: TRIBUNAL DE CONTAS. NOMEACÃO de seus membros em Estado recém-criado. Natureza do ato administrativo. Parâmetros a serem observados. AÇÃO POPULAR desconstitutiva do ato. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE TOCANTINS. PROVIMENTO DOS CARGOS DE CONSELHEIROS. A nomeação dos membros do Tribunal de Contas do Estado recém-criado não é ato discricionário, mas vinculado a determinados critérios, não só estabelecidos pelo art. 235, III, das disposições gerais, mas também, naquilo que couber, pelo art. 73, par. 1., da CF. NOTÓRIO SABER - Incisos III, art. 235 e III, par. 1., art. 73, CF. Necessidade de um mínimo de pertinência entre as qualidades intelectuais dos nomeados e o ofício a desempenhar. Precedente histórico: parecer de Barbalho e a decisão do Senado. AÇÃO POPULAR. A não observância dos requisitos que vinculam a nomeação, enseja a qualquer do povo sujeitá-la a correção judicial, com a finalidade de desconstituir o ato lesivo a moralidade administrativa. Recurso extraordinário conhecido e provido para julgar procedente a ação.

Desde sua instituição pela Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891 até a EC nº 1/1969, a composição do Tribunal de Contas resultou da atuação conjunta entre Poder Executivo e Poder Legislativo, este representado pelo Senado Federal, ao qual incumbia a aprovação do nome escolhido, sendo a respectiva nomeação de competência do Chefe do Executivo.

Em relação aos critérios que presidiam tais escolhas, os Textos Constitucionais não eram expressos quanto ao atendimento de pressupostos de investidura, até a Carta de 1967, quando as indicações passaram a ser submetidas a exigências etárias (idade superior a 35 anos), de ordem subjetiva (idoneidade moral) e objetiva (comprovação de notórios conhecimentos jurídicos, econômicos, financeiros ou de administração pública).

A Constituição de 1988 promoveu ampla remodelação no sistema, primeiramente, ao partilhar a prerrogativa da indicação de nomes ao Colegiado entre o Poder Legislativo e o Chefe do Poder Executivo, sempre mediante a aprovação parlamentar. Além disso, novos requisitos pessoais somaram-se aos já previstos, desta feita relativos à exigência de reputação ilibada e de comprovada aplicação dos conhecimentos teóricos necessários à fiscalização da atividade administrativa, aos quais se incorporou a demanda por conhecimentos contábeis. Por fim, também o regramento do critério etário foi ampliado, para determinar a idade de 65 anos como limite máximo para ingresso na função.

O modelo constitucional, assim, vem se tornando cada vez mais complexo, tendo superado fase inicial em que a composição dos Conselhos de Contas pertencia à seara da livre disposição do Chefe do Executivo, ainda que subordinado à homologação parlamentar.

A evolução dos valores que orientam o exercício do poder político teve o efeito de restringir a possibilidade de emprego dessa prerrogativa quase pessoal do Gestor Público, limitando-a não apenas quantitativamente (em um sistema de rodízio que envolve o Ministério Público e os próprios auditores das Cortes de Contas) como também, e principalmente, sob aspecto qualitativo, considerando-se que as indicações devem obedecer a pressupostos constitucionais específicos.

No entanto, frequente tem sido a inobservância de tais diretrizes constitucionais, que não foram adequadamente incorporadas pelo sistema político-partidário nacional, tampouco pelas próprias instituições responsáveis pelo controle externo.

II – CASUÍSTICA

Repetidos episódios sugerem que o preenchimento de vagas em Tribunais de Contas em todo o País possa ter atendido a interesses pessoais ou de partidos políticos. Trata-se de fenômeno detectado em âmbito nacional, gerando perplexidades, e que tem demandado da sociedade civil ações em defesa da legalidade e da efetividade das instituições do Estado, raramente exitosas em seu objetivo, como se exemplifica a seguir.

1. No Tribunal de Contas da União, em 2004, deu-se acirrada controvérsia em indicação para o cargo de Ministro, tendo sido contestado o atendimento aos requisitos de investidura estabelecidos pela Constituição Federal. No caso, foi escolhido para a vaga então aberta o Senador Luiz Otávio Oliveira Campos, que respondia perante o Supremo Tribunal Federal por suspeita de envolvimento em desvio de recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES para empresa de sua família, segundo denúncia apresentada pela Procuradoria-Geral da República. A possibilidade de concretização da investidura causou ampla reação, inclusive no âmbito judicial, tendo sido objeto de Ação Popular (Processo nº 2003.34.00.029866-8), cujo pedido liminar foi deferido em decisão da qual se destaca o que segue:

(...).

Nesse prumo, a primeira consideração que se faz é acerca da possibilidade de o Poder Judiciário aferir a presença, ou, ao contrário, a ausência dos requisitos previstos no citado § 1º do art. 73 da CF/88.

Sendo ato vinculado, o Judiciário, quando provocado, inclusive por ação popular, não só pode, como deve aferir a existência dos requisitos expressamente exigidos pela norma constitucional. Essa exigência, por expressa, é vinculada e deve ser obrigatoriamente observada pelos envolvidos no processo de escolha.

Repita-se: outro não pode ser o comportamento dos agentes envolvidos no processo de escolha que não indicar alguém que detenha todos os requisitos expressamente exigidos no referido dispositivo constitucional.

(...).

“É possível o aferimento, no caso concreto, se o aplicador da norma agiu dentro dos limites que lhe foram conferidos para aplicar a norma que contém, em sua hipótese, um conceito indeterminado. E esse aferimento se dá com a análise objetiva dos pressupostos fáticos relacionados, ou subsumidos, à norma, como, inclusive, já foi dito pelo STF.

(...).

2. Paradigmático, também, episódio relativo à escolha de Conselheiro para a Corte de Contas de Alagoas, cujos vícios justificaram a mobilização da Ordem dos

Advogados do Brasil, que ajuizou Ação Civil Pública perante a Justiça Federal (Processo nº 2008.80.00.003235-2).

Naqueles autos, foi deferida medida liminar para “suspender a eficácia do Decreto Legislativo n. 422 e do Decreto de Nomeação publicado em 17 de julho de 2008, referentes ao provimento do cargo de Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de Alagoas”.

Todavia, embora tenha sido cassada por razões de ordem processual (ilegitimidade ativa da OAB), a liminar aborda importantes aspectos de mérito sobre a juridicidade do processo de escolha para o Conselho de Contas, examinando, com profundidade, o pressuposto dos notórios conhecimentos exigidos pela Constituição, como se vê abaixo:

(...)

3. No Rio de Janeiro, em 1997, o então Governador do Estado, Marcello Alencar, indicou para o cargo de Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado seu próprio filho e ex-Chefe da Casa Civil, Marco Antonio Alencar, episódio que repercutiu amplamente na imprensa e tornou-se exemplo marcante das distorções do modelo estabelecido para a formação do Colegiado ao qual foi atribuída a função de controle da administração pública.

4. No Estado do Paraná, a controvérsia estabeleceu-se por ocasião da indicação do nome do irmão do Governador do Estado para o preenchimento de vaga no Tribunal de Contas. Questionada em Ação Popular, à luz da vedação à prática de nepotismo contida na Súmula nº 13, a investidura foi suspensa em 04/03/2009 pelo Supremo Tribunal Federal, merecendo destaque excerto do voto do relator, o Ministro Ricardo Lewandowski, consoante decisão proferida em Agravo Regimental na Medida Cautelar na Reclamação Constitucional nº 6.702-5:

(...) a nomeação do irmão, pelo Governador do Estado, para ocupar o cargo de Conselheiro do TCE, agente incumbido pela Constituição de fiscalizar as contas do nomeante, está a sugerir, ao menos neste exame preliminar da matéria, afronta aos mais elementares princípios republicanos.

5. Caso similar ocorreu em Minas Gerais, onde foi nomeada para o cargo de Conselheira do Tribunal de Contas do Estado a Senhora Adriene Andrade, esposa do então Vice-Governador do Estado. Contra essa escolha foi ajuizada Ação Popular (Processos nºs 002406215667/4 e 2156674-53.2006.8.13.0024), ora em tramitação na Justiça Estadual, questionando o atendimento aos requisitos constitucionais para o provimento da vaga na Corte de Contas e apontando, igualmente, a violação dos princípios da impessoalidade e da moralidade em face do vínculo conjugal da indicada com o Vice-Governador do Estado.

[...]

III – DESVIO DE FINALIDADE NA INDICAÇÃO DE MEMBROS DAS CORTES DE CONTAS

O panorama esboçado pelos casos concretos antes alinhados demonstra que a deturpação dos critérios de composição dos Colegiados de Contas possui duas

vertentes. A primeira diz com a satisfação de pretensões decorrentes de vínculos familiares, prática lesiva na qual o interesse público se vê subordinado às demandas pessoais e afetivas dos titulares do poder político.

Arraigada na administração pública brasileira, com origens históricas identificadas pela ciência social, a admissão de parentes em posições privilegiadas no serviço estatal, por tão frequente, já mereceu a atenção da Suprema Corte, na Súmula nº 13, que vedou o nepotismo no âmbito dos órgãos públicos e tem se manifestado no sentido de coibir definitivamente a anomalia.

Outra tendência, de certa forma mais complexa, é da possível composição entre partidos políticos, que partilhariam as indicações para o órgão de controle externo entre parlamentares, à luz de uma concepção que aparentemente toma a incumbência constitucional como uma reserva de vagas dos integrantes do Poder Legislativo.

A par do indevido envolvimento da prerrogativa institucional no jogo partidário, em detrimento da excelência e da isenção no desempenho de funções de fiscalização das contas públicas, outro reflexo danoso advém do abandono dos critérios de qualificação individual, já que os indicados seriam escolhidos segundo sua proeminência dentro do grupo político a que pertencem, sem que essa influência tenha qualquer nexos com o preparo e a idoneidade imprescindíveis à judicatura de contas.

Esse procedimento deturpa o comando constitucional, que conferiu prerrogativa ao Poder Legislativo para que indique ao exercício da fiscalização o candidato mais preparado dentre os possíveis interessados que atendam os requisitos – seja ele detentor ou não de mandato eletivo – e não para que essa indicação se torne demonstração de hegemonia de grupos políticos.

Importa frisar que o controle exercido pelas cortes de contas tem feição eminentemente técnica, em contraste com o controle político exercido pelas casas legislativas. Portanto, indevida a ingerência das instâncias político-partidárias na formação de colegiado que emitirá juízo técnico sobre a gestão pública, como determina a Constituição. As ponderações de ordem política pertencem à esfera do Parlamento e não o dos Tribunais de Contas, sob pena de prejuízo à isenção e à efetividade da fiscalização sobre a Administração Pública e, assim, à função institucional de tais colegiados.

IV – LESÃO AOS PRECEITOS FUNDAMENTAIS

a) O princípio republicano da prestação de contas

No Estado Brasileiro, os Tribunais de Contas são órgãos que exercem funções de controle sobre a administração estatal, com encargos fiscalizatórios sobre a gestão pública na seara dos três Poderes, e, para tanto, detêm prerrogativas voltadas ao pleno exercício de suas tarefas.

A fiscalização a que se submete o Poder Público obedece a uma série de regramentos de ordem constitucional, dentre eles os que dizem com a composição do Colegiado ao qual incumbe a apreciação de contas dos Gestores Públicos.

E a capacitação de seus membros figura dentre as especiais condições asseguradas pela Carta Federal. Por isso, a ausência dos atributos expressamente exigidos pela Constituição impede a plena realização do controle sobre a atividade administrativa.

O esvaziamento de instituição de controle mediante a indicação de membros cuja aptidão não foi devidamente demonstrada revela desprezo pelo princípio republicano, que subordina a ação do poder público aos interesses da sociedade, protegidos pela ordem constitucional.

O controle externo atende a uma exigência de natureza constitucional consistente na prestação de contas por parte dos gestores públicos. A prestação de contas é princípio sensível da Constituição, inspirada, decerto, na Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão de 26/08/1789, cujo artigo XV proclama: “A sociedade tem direito de solicitar prestação de contas a cada agente público da sua administração”.

Tamanha é a relevância desse dever, inserto no artigo 70 da CF, que seu descumprimento provoca a intervenção da União nos Estados e no Distrito Federal, bem como do Estado em seus Municípios (artigos 34, inc. VII, letra “d”, e 35, inc. II, da CF).

Assim, o dever de prestar contas confere consistência normativa ao preceito fundamental pertinente à forma republicana do Estado, garantindo a consecução do interesse público que orienta o ordenamento constitucional.

A prestação de contas – princípio sensível e, portanto, preceito fundamental da Constituição – integra o princípio republicano, em cuja essência se encontra a responsabilidade. A responsabilidade – que se expressa no dever de prestar contas – pressupõe dois sujeitos: o que presta contas e aquele a quem são prestadas. E somente se concretiza a prestação de contas quando a relação, além de formal, é materialmente efetivada.

Portanto, não basta o agente público prestar contas ao órgão de controle se este apenas formalmente as verificar. Há de ser material, substancial, efetiva a verificação, procedida por órgão cujos integrantes detenham os conhecimentos exigidos constitucionalmente para o exercício da função do controle. Integrantes cuja legitimidade advenha de processo de escolha conforme à Constituição, que instituiu órgãos de controle externo técnicos, com membros cujos conhecimentos sejam notórios nas matérias que manejarão na judicatura.

A lesão ao preceito fundamental da prestação de contas se verifica quando essa não se perfectibiliza. É o que ocorre, a toda evidência, quando o agente prestante se exime de seu dever. Mais importante para a presente postulação, todavia, é a hipótese de o órgão que a demanda não se desincumbir de seu encargo como devido, pela virtual atecnia de decisões de seu Colegiado ou por possíveis compromissos políticos decorrentes da forma de indicação.

b) A separação dos poderes do Estado

De outro lado, o prejuízo ao órgão fiscalizador também provoca a violação do princípio que determina a separação entre os poderes.

Contemplado pela Constituição, o modelo iluminista dos três poderes sofreu transformações causadas pela crescente complexidade do Estado contemporâneo.

Assim, ao lado dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, a Constituição Federal instituiu organismos de controle dotados da autonomia e independência necessárias ao exercício de suas relevantes funções.

E essa especial condição institucional visa a garantir a eficácia da fiscalização sobre a administração pública, submetendo o Poder Estatal a um efetivo e qualificado controle.

Nesse contexto normativo, os Tribunais de Contas encontram-se elevados à posição institucional dos demais poderes do Estado, como também ocorre com o Ministério Público.

Por essa razão, a atuação contrária aos termos constitucionais impostos à escolha de membro do Colegiado provoca desequilíbrio nas relações mantidas entre o Parlamento e o Tribunal de Contas, e deste com os demais poderes, e órgãos e instituições, em detrimento da concretização dos valores do Estado de Direito Democrático.

Ademais, em relação ao alegado, por alguns, vínculo entre o Poder Legislativo e o Tribunal de Contas, é de se ver que não há subordinação das Cortes ao Parlamento, tratando-se de liame restrito ao auxílio prestado por aquelas, como órgão técnico, à apreciação das contas do Chefe do Poder Executivo. É o que observa o Ministro Celso de Mello na ADI 4190:

[...]

Inobstante a ausência de vínculo assinalada pelo STF, no primado da indicação de origem parlamentar, atentatória aos termos constitucionais, está subjacente a aceitação, pelos demais envolvidos na escolha do novo membro da Corte de Contas, de um critério de prevalência de conveniências de ordem política e de questões *interna corporis* do Poder Legislativo, em detrimento do sistema de repartição de funções estatais e em prejuízo direto à efetividade da fiscalização exercida sobre a administração pública.

Ao desconsiderar a necessária aferição, de forma efetiva, dos requisitos constitucionais, o Poder Legislativo replica no órgão técnico do controle a função política que titula, tratando as cadeiras do Tribunal de Contas como cativas desse ou daquele partido, o que reproduz as bancadas do Parlamento dentro das Cortes.

Parece haver, implícita, a admissão de que o vínculo político do indicado será mantido e que, portanto, o equilíbrio entre as forças partidárias se faz imprescindível na jurisdição de contas, o que não se pode crer que ocorra por desconfianças mútuas quanto à isenção dos julgadores.

Ora, se a escolha for adequada e se a desvinculação partidária se der de fato e de direito, razoável supor que o futuro julgador não se pautará pela filiação do administrador cujas contas examinará. Assim, nesse cenário hipotético, desnecessária a divisão dos cargos nos Tribunais dentre os partidos que dominam os Parlamentos.

Em qualquer caso, recaia a escolha em um político ou em um técnico, deve ela ser a melhor possível – e somente o Poder competente a define –, desde que efetivamente aferidos – e aferíveis pelo Judiciário – os requisitos constitucionais.

O moderno direito constitucional ensina que falar de separação de poderes é falar de separação de funções, pois o poder é uno, decorrente da soberania do Estado, sendo várias suas funções. Para além das tradicionais funções legislativas, administrativas e jurisdicionais – força da clássica tripartição dos poderes (leia-se funções) –, afirma-se como base da República a função do Controle.

Assim, deturpar a função do Controle pela via da injunção preponderante da política no Órgão Técnico, é ferir a separação das funções – rectius, poderes –, indiscutível preceito fundamental da Constituição.
[...]

VI – ATOS DO PODER PÚBLICO

Os atos do poder público – que são sempre sindicáveis jurisdicionalmente, ainda que de caráter político – consubstanciados na indicação, nomeação e posse de membros de Tribunais de Contas, a exemplo do veto presidencial, devem ser devidamente fundamentados. Assim, como a quem veta não basta alegar contrariedade ao interesse público, impondo-se apontar os motivos de sua convicção, também na devida fundamentação deve se encontrar a demonstração dos requisitos constitucionais, em especial a explicitação da notoriedade dos conhecimentos exigidos.

O Supremo Tribunal Federal, na questão de ordem apresentada pelo Ministro Néri da Silveira no julgamento da ADPF 1, decidiu não ser “enquadrável, em princípio, o veto, devidamente fundamentado, pendente de deliberação política do Poder Legislativo - que pode, sempre, mantê-lo ou recusá-lo, - no conceito de ‘ato do Poder Público’, para os fins do art. 1º, da Lei nº 9882/1999”.

Já então, porém, sinalizava a Corte Suprema o futuro elastecimento do conceito de “ato do Poder Público” para os fins de proteção a preceito fundamental. A expressão grifada (“devidamente fundamentado”) é a chave para tal abertura, uma vez que, ao qualificar o ato em tese como imune à arguição, exigiu-o devidamente fundamentado. Assim se deduz, a contrario sensu, fosse ausente ou indevida a fundamentação do ato, seria ele enquadrável na moldura da ADPF.

Tal entendimento foi confirmado pelo Ministro Celso de Mello, relator da ADPF 45, promovida contra veto do Presidente da República a dispositivo da Lei de Diretrizes Orçamentárias que dispunha sobre ações e serviços públicos de saúde. Afirmando a “dimensão política da jurisdição constitucional”, reconheceu que “a ação

constitucional em referência, considerado o contexto em exame, qualifica-se como instrumento idôneo e apto a viabilizar a concretização de políticas públicas”.

Mutatis mutandis, é o caso da indicação ocorrida no Rio Grande do Sul, antes mencionada, em que se concretizou investidura de candidato à vaga de Conselheiro do Tribunal de Contas cujos conhecimentos, submetidos à verificação formal pela Assembléia Legislativa, simplesmente não foram demonstrados, inviabilizando, por consequência lógica, a aferição de sua impositiva notoriedade.

Em tais circunstâncias, restou evidente o desatendimento às prescrições constitucionais e a lesão ao interesse coletivo, que decorre não apenas da própria divergência com o modelo legal, mas, substancialmente, do prejuízo causado ao controle da administração pública, a demandar reparação na seara jurisdicional.

VII – SUBSIDIARIEDADE DA ADPF

O princípio da subsidiariedade, vigente na análise de admissibilidade da ADPF, tem sua incidência mitigada quando a relevância dos preceitos lesados e a necessidade de solução abrangente assim recomendam, em face da transcendência do tema, como se depreende de voto do Ministro Gilmar Mendes, em questão de ordem apresentada na ADPF-54, verbis:

A exceção mais expressiva reside talvez na possibilidade de o Procurador-Geral da República (...) propor a arguição de descumprimento a pedido de terceiro interessado, tendo em vista a proteção de situação específica.

Ainda assim o ajuizamento da ação e sua admissão estarão vinculados, muito provavelmente, ao significado da solução da controvérsia para o ordenamento constitucional objetivo, e não à proteção judicial efetiva de uma situação singular.

Na mesma senda é a lição de Luís Roberto Barroso:

(...) É necessária, portanto, uma interpretação mais aberta e construtiva da regra da subsidiariedade.

A questão central aqui parece estar na eficácia do “outro meio” referindo na lei, isto é, no tipo de solução que é capaz de produzir. Considerando que a decisão da ADPF é dotada de caráter vinculante e contra todos, quando esses efeitos forem decisivos para o resultado que se deseja alcançar, dificilmente uma ação individual ou coletiva de natureza subjetiva poderá atingi-los.

É exatamente a circunstância da matéria aqui suscitada, em que marcante o caráter transcendente da discussão, cujo deslinde diz menos com os casos concretos que demonstram a violação dos preceitos e mais com sua proteção definitiva e não incidental.

VIII – CONCLUSÃO

Em suma, a aplicação que vem sendo dada à regra constitucional relativa à escolha de integrantes dos Tribunais de Contas provoca a violação do princípio republicano

da prestação de contas, bem como da separação dos poderes, pois o prejuízo causado à efetividade do controle externo repercute sobre o modelo prescrito pela ordem constitucional e interfere na própria legitimidade do exercício do poder no Estado de Direito Democrático.

Em face dos fundamentos jurídicos e fáticos expostos, entende-se necessária, o que se solicita, a propositura de ADPF, a fim de que o Excelso STF se pronuncie sobre a razoável interpretação das disposições do artigo 73, § 1º e incisos, da Constituição Federal, definindo a forma de demonstração do atendimento àquele comando constitucional e, por outra, estabelecendo quais os elementos impeditivos do reconhecimento da satisfação dos requisitos para investidura em cargo de Membro de Corte de Contas.

Submete-se à apreciação de Vossa Excelência, em face da necessária ponderação entre os princípios da segurança jurídica e da legalidade (*lato sensu*), o juízo acerca da modulação dos efeitos a serem requeridos na ADPF cuja propositura é ora solicitada. É o cotejo que se entende verificável no que tange (1) às investiduras ocorridas com lesão aos preceitos referidos, passíveis de decretação de nulidade dos atos respectivos – como aquela cuja documentação acompanha esta representação – e (2) à proteção ao ordenamento jurídico em relação àquelas por serem levadas a termo, eventualmente objeto de medida cautelar *sustatória*.

Termos em que pedem deferimento.

Porto Alegre para Brasília, 16 de abril de 2010.

ANEXO A – TRADUÇÃO PARA O ITALIANO DA INTRODUÇÃO

INTRODUZIONE

La scuola di samba Imperatriz Leopoldinense vinse il Carnevale di Rio de Janeiro nel 1989 con il tema “Libertà, Libertà! Spiega le ali su di noi”. A quel tempo - chissà anche oggi – forse molti non sapevano quale fosse il titolo della canzone, dal ritornello dell'Inno alla Proclamazione della Repubblica, evento che stava per compiere il suo primo centenario.

Questa mancanza di conoscenza probabilmente non avrebbe sorpreso il giornalista e politico Aristides Lobo, che lo stesso giorno della caduta della monarchia, scrisse della reazione popolare nelle strade: “La gente lo guardava imbestialita, stupita, sorpresa, senza sapere cosa significasse. Molti credevano seriamente di vedere una sfilata.”.

Nonostante il Manifesto repubblicano risalga al 1870 e la storia brasiliana sia già registrata, non solo durante l'Impero, ma anche nel periodo coloniale, scoppi di repubblicanesimo, il Proclama, nel 1889, fu una sorpresa anche per il suo presunto protagonista. Il maresciallo Deodoro da Fonseca, come sappiamo, era un monarchico e amico dell'imperatore Don Pedro II. La sua intenzione di rovesciare l'Ufficio del visconte di Ouro Preto portò alla Repubblica che non aveva progettato e che sarebbe venuta a presiedere.

Questo inizio zoppicante, preceduto da più di due secoli e mezzo di una triste diagnosi di Frei Vicente do Salvador e seguito dall'instabilità istituzionale riflessa nelle sei costituzioni repubblicane che seguirono in meno di 100 anni, spiega in parte la difficoltà di sedimentare l'idea di Repubblica in Brasile e, quindi, una chiara definizione del contenuto giuridico di un principio repubblicano la cui stessa esistenza ne richiede ancora oggi la dimostrazione.

Al Congresso Nazionale 81 proposte legislative invocano tra le sue giustificazioni il principio repubblicano (64 alla Camera dei Deputati e 17 al Senato Federale). Praticamente tutti questi riferimenti devono rendere esplicito il significato ad esso attribuito (a volte essendo presentato come un genere in cui si trovano specie come l'uguaglianza o la pubblicità) e dimostrare il suo impatto effettivo sull'oggetto della proposta presentata.

La giurisprudenza del Tribunale federale, invece, contiene 112 sentenze che si riferiscono espressamente al principio repubblicano. Nella stragrande maggioranza delle decisioni, tuttavia, i ministri del più grande tribunale giudiziario del paese, come i membri del Congresso, si limitano a citare il principio, senza ulteriori elaborazioni circa la pertinenza del collegamento con il caso in esame, né la delimitazione della portata data al concetto di Repubblica.

La polisemia dell'etimo "repubblica" e, soprattutto, i vari significati che essa assume in diversi campi del sapere, nel corso della storia e in diversi paesi, spiegano l'uso talvolta errato del termine e le sue derivazioni. Definirsi repubblicani - o qualificare comportamenti come tali - è divenuto un luogo comune nella società, soprattutto nel discorso di una parte della classe politica, dove l'aggettivo è usato quasi come un "sigillo di qualità", sia per le persone che per le relazioni.

Il quadro però peggiora quando questa vaghezza semantica viene estesa al prodotto del lavoro dei parlamenti e delle corti. Leggi e frasi richiedono chiarezza, da qui l'importanza di dare univocità di significato ai termini che usano.

Il sottotitolo della presente tesi, *Il contenuto giuridico del principio repubblicano nella Costituzione brasiliana*, ha bisogno di essere semplicemente scomposto, in modo che il suo oggetto possa essere annunciato più chiaramente, anche se a rischio che qualche banalità possa emergere.

"Contenuto": cosa c'è dentro (e che normalmente non si vede dall'esterno); la questione di qualcosa (non la sua forma). "Legale": più che dire "relativo alla Legge", per evidenziare la sua dissociazione dalla Politica e dalla Filosofia. "Principio": un tipo di norma giuridica, con un notevole grado di astrazione, che incide sull'ordinamento. "Repubblicano": riferendosi all'idea di Repubblica, un concetto costruito dalla tradizione omologa.

"Contenuto legale" e "principio repubblicano" sono, quindi, le coppie concettuali ora sotto esame. Ma quale "contenuto giuridico del principio repubblicano"? Uno che sia autonomo, prevalente e distintivo - la responsabilità come categoria, è l'ipotesi -, di applicazione sussidiaria rispetto ad altri principi costituzionali.

Infine, viene specificato l'ambito in cui si cerca questo concetto: l'ordine costituzionale del Brasile ("nella Costituzione brasiliana"). Sebbene altri paesi siano strumentalmente menzionati en passant, e la diversità concettuale del principio

repubblicano nel mondo non venga ignorata, questo va oltre lo scopo della tesi, che peraltro non è comparativa.

L'impressione che si può ricavare dall'analisi di gran parte della giurisprudenza, forse per la scarsità dottrinale, è che l'invocazione del concetto di Repubblica o, più precisamente, del principio repubblicano, avvenga quasi come argomento retorico, senza cercare di estrarne il contenuto legale. Questo è dunque lo scopo di questo studio, cercare di delimitare il significato del principio repubblicano nell'ordinamento costituzionale brasiliano.

Più di questo, se vuole cercare di identificare quali principi ne derivassero - ammesso, quindi, che esista un "sovraprincipio" repubblicano - e cosa vi sia rimasto come tratto distintivo. Questo elemento residuo sarebbe la responsabilità, intesa come l'altra faccia della Repubblica, che si concretizza, ad esempio, nel dovere di responsabilità e nell'istituzione dei delitti di responsabilità.

La premessa in questione - quella di essere, responsabilità, elemento repubblicano - nasce dalla nozione stessa di repubblica. Ora, poiché la repubblica è affare di tutti, chi la dirige lo fa per rappresentanza, di cui deve rendere conto ai suoi rappresentati.

La prima ipotesi da provare è che il principio repubblicano abbia nella responsabilità - come categoria - un elemento essenziale nella sua formazione, distinguendosi dagli altri, come l'uguaglianza e la virtù civica, che implica l'irradiazione del loro carico semantico sull'intero sistema legale.

La seconda ipotesi è che il principio repubblicano resti leso quando la responsabilità - che lo definisce - è determinata e imputata arbitrariamente. Per arbitrarietà, nell'ambito del presente studio, si intende l'estrapolazione della discrezionalità che resta agli agenti preposti all'ispezione e al controllo nell'espletamento dei loro doveri e competenze, inficiando così la legittimità dei loro atti.

Ha la tesi, quindi, per obiettivi, (1) di definire il contenuto giuridico del principio repubblicano, (2) di stabilire se la dissociazione tra repubblica e responsabilità (nei casi concreti in cui l'applicazione della legge li supponga associata) sia materia di offesa allo Stato di Diritto democratico, configurando l'arbitrarietà e (3) di proporre misure legislative e individuare rimedi giudiziari in grado di invertire o attenuare tale scenario.

Per far fronte alla dislocazione delle questioni sollevate, lo sviluppo del lavoro è strutturato in tre capitoli, intitolati *Un'idea di repubblica*, *La repubblica nella Costituzione brasiliana* e *Una responsabilità repubblicana*, tutti divisi in due sezioni.

Il primo tratta principalmente della tradizione repubblicana, con un'enfasi sul suo rapporto con il costituzionalismo e il neorepubblicanesimo. Inoltre, viene analizzata una parte del pensiero relativo al repubblicano, disconnesso dalla tradizione, e la rispettiva dottrina brasiliana. In tutti questi oggetti, l'attenzione è posta sul trattamento riservato dagli autori studiati (classici, moderni e contemporanei) al tema della responsabilità dei governanti nel contesto della Repubblica (sia essa vista come lo Stato stesso, sia come forma di governo o come principio costituzionale).

Il secondo, partendo dalla ricostruzione del concetto di repubblica, indaga sull'esistenza, nell'ordinamento costituzionale brasiliano, di un principio repubblicano, e sulla considerazione della responsabilità, che ne fa parte, come sottoprincipio repubblicano.

Il terzo, infine, cerca di identificare l'obbligo di rendicontazione e l'istituzione dei crimini di responsabilità come concretizzazioni del principio repubblicano e, sulla base di studi di casi associati alla Corte federale dei conti e alla Corte federale suprema, di mettere in relazione l'idea di repubblica con lo Stato di diritto.

In conclusione, oltre alle considerazioni finali, come finitura della tesi sviluppata, viene presentata una bozza di proposta di emendamento alla Costituzione brasiliana, da sottoporre al Congresso Nazionale, con l'obiettivo di rendere espresso e immutabile il principio repubblicano, nonché includendo la responsabilità che ne deriva, tra i principi che governano la Pubblica Amministrazione.

È essenziale, quindi, analizzare l'evoluzione dell'idea di Repubblica, non solo in un approccio storico - necessario, ma non sufficiente - connesso all'aspetto politico predominante nella tradizione repubblicana, ma cercando di decantare i caratteri giuridici che hanno informato i costituenti brasiliani fino al 1988 nella formattazione del principio repubblicano.

Questa indagine è esattamente al centro del neorepubblicanesimo, un movimento di correnti diverse, emerso nella seconda metà del XX secolo, i cui esponenti sono John Pocock, Quentin Skinner e Philip Pettit. Ovviamente, il punto di

vista di questi autori contemporanei non può essere trascurato, non solo per le loro idee, ma come chiave di lettura dei classici (almeno nei loro approcci iniziali).

Questo sguardo, tuttavia, va fatto con la lente del primo oggetto di questa tesi, che è la configurazione giuridica del principio repubblicano nell'ordinamento costituzionale brasiliano.

Ed è importante sottolineare l'aggettivo apposto sopra al sostantivo "configurazione": "legale". La Repubblica, come già affermato, non è infatti solo un concetto giuridico (oltre ad essere polisemico nel diritto stesso), ma multidisciplinare, essendo oggetto di studio di Scienze Politiche e Filosofia, tra le altre aree scientifiche. Da qui il taglio proposto: la visione giuridica della Repubblica.

Tutto questo perché non sembra sufficiente affermare che il principio repubblicano abbia un certo contenuto, senza indicare come si sia giunti a questa conclusione. Il salvataggio di un concetto, così come la sua reinterpretazione nello scenario attuale, è ciò che intendiamo fare con lo studio della sua evoluzione.

L'idea di repubblica era ricca di semi, molti dei quali germinati, con i loro frutti inglobati nel tempo in varie costituzioni. Ad esempio, uguaglianza e libertà, valori che combinano con la Repubblica, e che hanno acquisito autonomia principiologica.

Altri, invece, sebbene la loro forza possa essere percepita nella vita dello stato, non hanno acquisito forme frondose, essendo spesso considerate epifite, per restare nella metafora botanica. Questo è il caso della responsabilità, poco riscontrabile tra i principi dotati di vita propria nel diritto pubblico.

Pertanto, partendo dal presupposto che la responsabilità è contenuto giuridico autonomo e residuo del principio repubblicano nella Costituzione brasiliana del 1988, la sua conferma dipende non solo dallo studio sistematico del diritto nazionale vigente, ma anche dalla ricostituzione del concetto di Repubblica a partire dalla base di questa premessa, nella ricerca degli elementi storici che la supportano.

Dal livello concettuale a quello normativo sorgono domande: se la forma repubblicana non fosse una "clausola di pietra", lo sarebbe anche il principio repubblicano, trascendendo la forma (perché sostanziale)? Poiché la forma è un concetto prevalentemente politico, il contenuto giuridico del principio repubblicano sarebbe indipendente dalla forma di governo (repubblica o monarchia) in base alla quale lo stato è legittimamente costituito?

La forma repubblicana, espressamente indicata come un principio costituzionale "sensibile" (la cui mancanza di rispetto porta all'intervento federale negli stati), sarebbe un mero contrappunto alla forma monarchica di governo (deprecata nel plebiscito del 1993), o, materialmente, principio costituzionale eccessivo, che è responsabilità del governo? Ciò accadrebbe, sotto il regime della Costituzione brasiliana, per l'obbligo di rendicontazione (si veda, art. 70, unico comma) e attraverso la definizione dei reati di responsabilità (art. 85)?

Le sentenze politiche, soprattutto quelle di ricevibilità del trattamento della domanda e dell'accusa stessa, rispettivamente del Presidente e della Plenaria della Camera dei Deputati, nei reati di responsabilità imputati al Presidente della Repubblica, subiscono limitazioni dovute al contenuto giuridico del principio repubblicano?

È repubblicana - *rectius*, secondo il principio repubblicano - la responsabilità imputata secondo lo Stato di diritto democratico (nel rispetto, quindi, della certezza del diritto). Si tratta quindi di prevenire, rafforzando la Repubblica, l'indebolimento della democrazia.

Fatte le premesse, sollevati i dubbi e formulate le ipotesi, il capitolo successivo passa allo sviluppo della tesi qui proposta.

ANEXO B – TRADUÇÃO PARA O ITALIANO DA CONCLUSÃO

CONCLUSIONE

Hans Jonas, nel suo capolavoro, intitolato *Il principio di responsabilità*, ha definito le responsabilità dei genitori e dei funzionari governativi come le più gravi esistenti, ponendolei “agli estremi dello spettro di responsabilità”. Quanto a questi ultimi (dicono con l'oggetto di questo lavoro), che chiama “statisti”, indica come “[l'oggetto] della [sua] responsabilità [...] la res publica, la cosa pubblica, che in un La repubblica è potenzialmente cosa di tutti, ma in realtà è solo nei limiti dell'adempimento dei doveri generali di cittadinanza”.

La responsabilità degli statisti, quindi, proviene (per Jonas), dalla Repubblica. Responsabilità come attributo intrinseco della repubblica; repubblica come consacrazione di responsabilità. Sebbene la proprietà commutativa della matematica non sia qui presa in considerazione, le intersezioni tra i due concetti consentono di identificare una ragionevole equivalenza tra i percorsi che vanno dall'uno all'altro. Era ciò che si è tentato di dimostrare in questa tesi (si spera con successo), cioè: che repubblica e responsabilità formano una fusione, la cui scissione viola la Costituzione.

Dall'analisi degli autori della tradizione repubblicana (in realtà, tradizioni) e del neorepubblicanesimo, è stata segnalata, in un percorso investigativo, la presenza di responsabilità nelle formulazioni - varie e con differenti punti di vista - dell'idea di repubblica. Di conseguenza, è stata raggiunta la fonte teorica per la positività principio della repubblica nella Costituzione brasiliana, in termini di una caratteristica responsabilità residua.

Inoltre, è stato individuato un vero e proprio principio costituzionale fondamentale repubblicano, di applicazione sussidiaria di fronte a quei principi da cui è derivato, e anche il fatto che il suo contenuto sia stato estratto non solo dalle norme espresse o che la costituiscono, ma anche dall'idea stessa di repubblica, dottrinale costruita e giurisprudenzialmente partendo, da lontano, da quelle tradizioni repubblicane e dalla rielaborazione concettuale elaborata dal neorepubblicanesimo.

Il “sovraprincipio” repubblicano della Costituzione brasiliana del 1988, di applicazione sussidiaria di fronte a quei principi che ne derivano, ha il suo contenuto

estratto non solo dalle norme espresse o tacite che lo costituiscono, ma dall'idea stessa di repubblica, costruita dottrinalmente e giurisprudenzialmente dalle tradizioni repubblicane e dalla rielaborazione concettuale elaborata dal repubblicanesimo.

Le sue componenti storiche (1) si sono distinte, per l'autonomia acquisita, divenendo, esse stesse, principi o regole (come quella dell'impersonalità o della periodicità dei mandati), oppure (2) sono rimaste come loro (2.1) sottoprincipi o semplici (2.2) attributi.

La responsabilità, che fa parte del sovraprincipio repubblicano, è il suo sottoprincipio (poiché non ha ancora avuto riconosciuta la sua autonomia), e anche il suo contenuto giuridico residuo.

A dimostrazione delle ipotesi di ricerca, insomma, si conferma la tesi secondo cui la responsabilità è il residuo contenuto giuridico autonomo, di applicazione sussidiaria, del sovraprincipio repubblicano, la cui mancanza di rispetto - esemplificata nei casi di studi svolti - porta ad una dichiarazione di incostituzionalità dei rispettivi atti.

Si è riscontrato che la giurisprudenza STF presenta instabilità nel trattamento che dà alla Repubblica. Forma, postulato, valore, regime, idea, nozione, tradizione; ci sono diversi nomi che vengono definiti repubblicani nei voti dei loro ministri, oltre al principio.

Generalmente si intende rilevare lo stesso di questi ultimi, ma non sempre differenziando gli istituti utilizzati, distinti come sono, come è noto. Da qui l'importanza, ai fini della certezza del diritto, oltre che dell'efficacia della legge, di tracciare chiaramente i contorni dei concetti qui studiati.

Quindi, a corollario di questa tesi - e per la sua concretezza -, il sovraprincipio repubblicano e il suo contenuto giuridico autonomo (responsabilità, già come principio), come i loro omologhi, chiedono, oltre alla loro mera dichiarazione, il riconoscimento della loro autonomia di principio.

A tal fine si ritiene idoneo al raggiungimento di tale obiettivo un progetto di Proposta di emendamento costituzionale, che sarà perseguito - in attesa che venga ripreso dal costituente derivato - tramite il deferimento alle Camere Legislative dell'Unione.

PROPOSTA DI MODIFICA DELLA COSTITUZIONE

La Camera dei Deputati e il Senato Federale, ai sensi del § 3 dell'art. 60 della Costituzione federale, emanano il seguente emendamento al testo costituzionale:

Modificare il punto "a" del punto VII dell'art. 34, il caput dell'art. 37 e il punto I del §4 dell'art. 60 della Costituzione federale, per rendere espresso e immutabile il principio repubblicano, nonché per inserire la responsabilità da esso derivata, tra i principi che governano la Pubblica Amministrazione.

Art. 1, punto "a" del punto VII dell'art. 34 della Costituzione federale entra in vigore con la seguente formulazione:

Art. 34. L'Unione non interverrà negli Stati o nel Distretto Federale, salvo:

.....

VII - assicurare il rispetto dei seguenti principi costituzionali:

a) sistema repubblicano, rappresentativo e regime democratico;

..... "(NR)

Art. 2 Il caput dell'art. 37 della Costituzione federale entra in vigore con la seguente formulazione:

Art. 37. La pubblica amministrazione diretta e indiretta di una qualsiasi delle Potenze dell'Unione, degli Stati, del Distretto Federale e dei Comuni obbedirà ai principi di legalità, impersonalità, moralità, pubblicità, efficienza e responsabilità e, inoltre, ai seguenti:

..... "(NR)

Art. 3 Il punto I del §4 dell'art. 60 della Costituzione federale entra in vigore con la seguente formulazione:

Art. 60. La Costituzione può essere modificata mediante una proposta:

.....

§ 4 Proposta di emendamento per abolire:

I - la forma federativa dello Stato o il principio repubblicano;

..... "(NR)

Art. 4 Il presente emendamento costituzionale entra in vigore alla data della sua pubblicazione.

La proposta mira a modificare tre articoli della Costituzione, corrispondenti ai numeri 34, 37 e 60, che trattano, rispettivamente, dell'intervento dell'Unione negli Stati e nel Distretto Federale, i principi della Pubblica Amministrazione e i limiti materiali imposti alle modifiche costituzionali attraverso proposte di emendamenti (le cosiddette "clausole di pietra").

A rigor di termini, le modifiche proposte potrebbero essere presentate separatamente, in quanto dotate di autonomia concettuale. Il collegamento tra di loro, però, indica che è più conveniente consolidare i temi, in modo che le trattazioni individuali non siano da ostacolo alla loro approvazione, e anche per l'intento di dare organicità ai cambiamenti correlati.

Il primo di essi sostituisce, al punto "a" del punto VII dell'art. 34, l'espressione "forma repubblicana" con l'aggettivo "repubblicano" (senza un sostantivo che lo preceda), in riferimento ai "principi costituzionali" (espressione costante di tale voce) la cui inosservanza dà luogo all'intervento federale.

L'enumerazione annunciata nella voce, che fa riferimento a "principi", appare quindi nel paragrafo, in aggiunta al termine "repubblicano" e all'ellisse del termine "principio", per evitare ridondanze.

Così, il principio repubblicano (e non più, letteralmente e semplicemente, la Repubblica come forma di governo) viene emanato inequivocabilmente come un principio costituzionale "sensibile", che dà luogo all'intervento dell'Unione negli Stati e nel Distretto Federale.

La seconda, invece, aggiunge la "responsabilità" ai principi amministrativi elencati nel caput dell'art. 37, incorporando espressamente questo principio, che, come dimostra questa tesi, faceva già parte (come tacito sottoprincipio del principio repubblicano), del sistema costituzionale brasiliano.

Tale presenza (di responsabilità) si verifica soprattutto - ma non solo - per quanto riguarda l'esercizio delle funzioni pubbliche, in senso lato (adottando la divisione stilistica del genere "pubblico ufficiale" nelle specie "agente politico" e "funzionario"), che è inerente alla responsabilità.

Ancora di più, la responsabilità permea l'intero sistema costituzionale - riflesso nella legislazione ordinaria e complementare, come evidenziato nel lavoro.

La sua esplicitazione come principio implica il riconoscimento dell'esistenza di un sistema generale di responsabilità diffuso nell'ordinamento giuridico brasiliano, che chiedeva la categorizzazione qui proposta, con il taglio precedentemente annunciato.

E l'esplicitazione della responsabilità come principio costituzionale autonomo (sottoprincipio repubblicano cioè) risulterà, attraverso la sua elevazione a piano costituzionale, nella possibilità di una sua prevalenza davanti alle norme infracostituzionali, nonché nella sua presa in considerazione, rispetto agli altri principi della Costituzione.

Infine, il principio repubblicano è incluso (e non - ancora una volta facendo appello al contrasto, a fini didattici - la "forma repubblicana" di governo) tra le "clausole di pietra", seguendo l'espressione "forma federativa di stato".

Pertanto, la Repubblica e la Federazione condividerebbero il luogo normativo che, in una simbologia eloquente, mette in luce congiuntamente i principi che costituiscono, accanto alla Democrazia, lo Stato brasiliano: i principi repubblicano, federativo e democratico.

Ciò è inteso, allo stesso tempo (non per mera preziosità - per rendere espresso ciò che è già implicito), per fornire la necessaria chiarezza affinché il principio repubblicano non sia un fuoco volontario, ridotto a mero argomento retorico, e si doti esso stesso di strumenti efficaci per la sua difesa e applicazione.

Questa difesa, come già postulato da questo autore in relazione al dovere di responsabilità, fa sorgere, di fronte alla mancanza di rispetto del principio repubblicano - che è un precetto fondamentale della Costituzione - la proposizione dell'ADPF. Questo strumento procedurale costituzionale, di ipotesi di uso limitato, consentirà, in termini concreti, di garantire l'efficacia del principio repubblicano, ogniqualvolta le altre forme di controllo costituzionale non si applichino al caso controverso.

Ci saranno sempre casi - e saranno la maggioranza - in cui l'incostituzionalità può essere attaccata nel modo più usuale, in particolare da ADI, ma anche da ADC (e più raramente da ADO). L'utilità principale, tuttavia, della tesi secondo cui la

responsabilità repubblicana è, oltre al principio, un precetto fondamentale della Costituzione, è quella di fornire la gestione da parte dell'ADPF di situazioni specifiche che altrimenti sarebbero difficili da districare.

L'incostituzionalità non sempre risiede nel testo normativo stesso, in un certo senso espresso, verificabile dal mero contrasto tra la norma infracostituzionale esaminata e il comando costituzionale da proteggere. Molte volte si deve affrontare una pratica, una situazione, uno stato di cose che attacca la Costituzione, che ferisci un loro precetto. Per queste patologie il rimedio è l'ADPF.

Avere il principio repubblicano, oltre a una regola costituzionale espressa, come un precetto fondamentale, è come togliere la Repubblica dall'astrazione dei discorsi e renderla concreta nella vita della nazione. La retorica repubblicana, più che vuota, può essere un ostacolo ai progressi della cittadinanza nell'ordine democratico, soprattutto se non è accompagnata da modelli istituzionali capaci di dare forma concreta a semplici discorsi.

Alla domanda di quale regime avrebbe istituito, durante le discussioni legislative sfociate nella Costituzione americana, Benjamin Franklin avrebbe risposto: "Una repubblica, se puoi mantenerla".

Il compito di mantenere una repubblica è veramente arduo, e consiste in azioni individuali quotidiane, senza la rinuncia a solide basi normative per sostenerlo. Definire il contenuto giuridico del principio repubblicano nella Costituzione è un primo passo. Si spera che questa tesi sia un semplice contributo alla camminata che deve ancora venire.

ANEXO C – EXCERTOS DA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA.

PREÂMBULO

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil.

TÍTULO I – Dos Princípios Fundamentais

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I–a soberania;

II–a cidadania;

III–a dignidade da pessoa humana;

IV–os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V–o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

[...]

CAPÍTULO VI – Da Intervenção

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

[...]

VII–assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático;

[...]

d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta;

[...]

CAPÍTULO VII – Da Administração Pública

SEÇÃO I – Disposições Gerais

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

[...]

TÍTULO IV – Da Organização dos Poderes

CAPÍTULO I – Do Poder Legislativo

[...]

SEÇÃO IV – Do Senado Federal

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

l–processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles;

[...]

SEÇÃO IX – Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária.

[...]

CAPÍTULO II – Do Poder Executivo

[...]

SEÇÃO III – Da Responsabilidade do Presidente da República

Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

I–a existência da União;

II –o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação;

III–o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;

IV–a segurança interna do País;

V–a probidade na administração;

VI–a lei orçamentária;

VII–o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.

Art. 86. Admitida a acusação contra o Presidente da República, por dois terços da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nas infrações penais comuns, ou perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade.

§ 1º O Presidente ficará suspenso de suas funções:

I–nas infrações penais comuns, se recebida a denúncia ou queixa-crime pelo Supremo Tribunal Federal;

II–nos crimes de responsabilidade, após a instauração do processo pelo Senado Federal.

§ 2º Se, decorrido o prazo de cento e oitenta dias, o julgamento não estiver concluído, cessará o afastamento do Presidente, sem prejuízo do regular prosseguimento do processo.

§ 3º Enquanto não sobrevier sentença condenatória, nas infrações comuns, o Presidente da República não estará sujeito a prisão.

§ 4º O Presidente da República, na vigência de seu mandato, não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções.

[...]

CAPÍTULO II – Das Finanças Públicas

[...]

SEÇÃO II – Dos Orçamentos

[...]

Art. 167. São vedados:

[...]

XI–a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, “a”, e II, para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.

§ 1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

[...]

ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS

[...]

Art. 2º No dia 7 de setembro de 1993 o eleitorado definirá, através de plebiscito, a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que devem vigorar no País.

[...]

ANEXO D – EXCERTOS DA LEI DOS CRIMES DE RESPONSABILIDADE

LEI Nº 1.079, DE 10 DE ABRIL DE 1950

Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento.

**PARTE PRIMEIRA
DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA E MINISTROS DE ESTADO**

Art. 1º São crimes de responsabilidade os que esta lei especifica.

[...]

Art. 4º São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentarem contra a Constituição Federal, e, especialmente, contra:

I - A existência da União;

II - O livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e dos poderes constitucionais dos Estados;

III - O exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;

IV - A segurança interna do país;

V - A probidade na administração;

VI - A lei orçamentária;

VII - A guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos;

VIII - O cumprimento das decisões judiciais (Constituição, artigo 89).

TÍTULO I

[...]

**CAPÍTULO V
DOS CRIMES CONTRA A PROBIDADE NA ADMINISTRAÇÃO**

Art. 9º São crimes de responsabilidade contra a probidade na administração:

1) omitir ou retardar dolosamente a publicação das leis e resoluções do Poder Legislativo ou dos atos do Poder Executivo;

- 2) não prestar ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas relativas ao exercício anterior;
- 3) não tornar efetiva a responsabilidade dos seus subordinados, quando manifesta em delitos funcionais ou na prática de atos contrários à Constituição;
- 4) expedir ordens ou fazer requisição de forma contrária às disposições expressas da Constituição;
- 5) infringir no provimento dos cargos públicos, as normas legais;
- 6) usar de violência ou ameaça contra funcionário público para coagi-lo a proceder ilegalmente, bem como utilizar-se de suborno ou de qualquer outra forma de corrupção para o mesmo fim;
- 7) proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decoro do cargo.

CAPÍTULO VI DOS CRIMES CONTRA A LEI ORÇAMENTÁRIA

Art. 10. São crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária:

- 1) Não apresentar ao Congresso Nacional a proposta do orçamento da República dentro dos primeiros dois meses de cada sessão legislativa;
- 2) exceder ou transportar, sem autorização legal, as verbas do orçamento;
- 3) realizar o estorno de verbas;
- 4) infringir, patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da Lei orçamentária;
- 5) deixar de ordenar a redução do montante da dívida consolidada, nos prazos estabelecidos em lei, quando o montante ultrapassar o valor resultante da aplicação do limite máximo fixado pelo Senado Federal;
- 6) ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na lei orçamentária ou na de crédito adicional ou com inobservância de prescrição legal;
- 7) deixar de promover ou de ordenar na forma da lei, o cancelamento, a amortização ou a constituição de reserva para anular os efeitos de operação de crédito realizada com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei;
- 8) deixar de promover ou de ordenar a liquidação integral de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária, inclusive os respectivos juros e demais encargos, até o encerramento do exercício financeiro;
- 9) ordenar ou autorizar, em desconto com a lei, a realização de operação de crédito com qualquer um dos demais entes da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que na forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente;
- 10) captar recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido;
- 11) ordenar ou autorizar a destinação de recursos provenientes da emissão de títulos para finalidade diversa da prevista na lei que a autorizou;
- 12) realizar ou receber transferência voluntária em desacordo com limite ou condição estabelecida em lei.

CAPÍTULO VII
DOS CRIMES CONTRA A GUARDA E LEGAL EMPREGO DOS DINHEIROS
PÚBLICOS

Art. 11. São crimes de responsabilidade contra a guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos:

- 1) ordenar despesas não autorizadas por lei ou sem observância das prescrições legais relativas às mesmas;
- 2) abrir crédito sem fundamento em lei ou sem as formalidades legais;
- 3) contrair empréstimo, emitir moeda corrente ou apólices, ou efetuar operação de crédito sem autorização legal;
- 4) alienar imóveis nacionais ou empenhar rendas públicas sem autorização em lei;
- 5) negligenciar a arrecadação das rendas, impostos e taxas, bem como a conservação do patrimônio nacional.

[...]