

1 INTRODUÇÃO

A noção de Estado de Direito se inicia com as Constituições Liberais do século XVIII, a Americana e a Francesa, que buscavam a limitação do Poder. As lutas das revoluções burguesas tinham como escopo impor freios ao poder absolutista que ainda vigorava. Não se aceitava mais a noção que a soberania era decorrente da pessoa do rei. O Estado não poderia ser o Monarca, pois se assim o fosse, este não cometeria falhas, tão pouco poderia ser responsabilizado por alguma atitude.

A atribuição de responsabilidades ao chefe do governo é possível quando a noção soberania passa da pessoa a instituição do Estado. É o Estado que é o legítimo soberano e o seu representante deve agir conforme a vontade popular compartilhada pelo homem ao soberano (em contraposição a transferência ilimitada da vontade geral ao soberano, que não comete erros, sendo esta ideia ventilada por Hobbes), pois poderá haver a responsabilidade por malfeitos.

O princípio da responsabilidade do chefe do governo e dos seus auxiliares é próprio do regime democrático, no qual é incompatível espaços blindados de responsabilidade e de prestação de contas dos gestores com o povo.

Os representantes do povo são escolhidos por meio de eleições periódicas, mas a democracia não termina na eleição, pois os gestores têm o dever de prestação de (*accountability*) com a sociedade, devendo ser responsabilizados no caso da ocorrência de desvios éticos, que em alguns casos há necessidade de constituírem-se obrigatoriamente como crimes. Aceitar a não responsabilização desses agentes é transformar a democracia em um modelo aristocrático, ainda que temporário, mas, mesmo assim, aristocrático.

Assim, pretende-se explicar os institutos, o impeachment e o referendo revogatório, que almejam responsabilizar politicamente o governante no sistema presidencialista por atos que implicam prejuízo ao seu país e que deve ser retirado de maneira lícita constitucionalmente da sua função.

O primeiro desses instrumentos trata-se do impeachment e suas implicações criminais inicialmente e atualmente quase que predominantemente na esfera política de destituição do governante da sua função. Esse processo de responsabilidade deita suas raízes históricas na Inglaterra e sempre seu pioneirismo na limitação do poder real. Esse controle do poder emerge com a Carta Magna de 1215, assinada por João sem Terra fruto da imposição dos

barões ingleses, que é o primeiro instrumento normativo a estabelecer direitos e liberdades civis instituindo garantias contra arbitrariedades do monarca.

Naquele momento poderíamos considerar o nascedouro da ideia de parlamento, ou seja, o exercício do poder teria que ser exercido dentro de limites que agora o próprio povo através de representantes impunha. Não havia como aceitar a ideia de que o monarca fosse a reencarnação divina e por isso, insuscetível de cometer erros e falhas.

Entretanto, devido à discussão se o processo de impeachment é legítimo democrático, pois representantes populares julgam o governante e podem afastá-lo da sua função mesmo contrariando a vontade popular que o elegeu o Presidente da República por meio de sufrágio universal e direto. Diante do embate da legitimidade desse instrumento surge no Novo Constitucionalismo Latino-Americano uma estrutura diferenciada de responsabilização do governante, o referendo revogatório.

Esse segundo instrumento de retirada do governante, o eleitor terá participação ativa, pois é ele próprio que por meio do voto que elegeu o Presidente será o responsável pela palavra final pelo destino do mandato presidencial. Há nesse contexto, um ganho de participação popular e radicalização da democracia. Esse instrumento está previsto nas constituições de Colômbia (1991) e Venezuela (1999).

Destaca-se, desde já, as diferenças entre os modos de aplicabilidade do referendo revogatório entre os países acima citados, o que será objeto de item específico do presente trabalho. Na Colômbia, por exemplo, o referendo revogatório para cargos públicos não atinge o presidente na república. Ao mesmo tempo, surge a figura do mandato programático, que será explicado ao longo do texto.

Contudo, os institutos de retirada de mandato devem ser usados sob responsabilidade para não instituir a instabilidade política e jurídica e sempre respeitar a constituição, pois ela ao mesmo tempo que institui a responsabilidade do chefe do governo, busca trazer segurança jurídica e política. Ou seja, a lei que pune é aquela que também protege.

Assim, a limitação do poder político pelo direito, ou seja, a democracia controlada pelo Direito é tencionada frequentemente com a ideia de que democracia representava a vontade da maioria e assim, poderia tomar as direções da nação como bem quisesse. Entretanto, é necessária essa blindagem contra as majorias eventuais que procuram retornar ao passado e efetivar um novo pleito eleitoral por meio desses instrumentos.

Portanto, é imprescindível debater esses instrumentos e seu uso na dinâmica constitucionalizada, a fim de evitar golpes, como os ocorridos em Honduras em 2009 e no Paraguai em 2012.

2 O MODELO DE RESPONSABILIZAÇÃO DO GOVERNANTE EM TERRAS BRASILEIRAS

O Brasil durante mais de trezentos anos foi colônia de Portugal. Não havia nenhum tipo de independência e tão pouco alguma iniciativa por parte da Coroa central de desenvolver o território. Somente em 1822 ocorre a independência do Brasil e forma-se um Estado nacional. No entanto, o país independente não conseguiu se livrar das amarras da monarquia e desse modo, institui-se o Império, sendo que desde o princípio D. Pedro I toma o poder para si.

A formulação de um Estado recém-nascido necessitava da instituição de uma constituição. Assim, em 1823 é formada uma Assembleia Constituinte. Todavia, essa Assembleia possuía aspirações demasiadamente liberais e contrárias as aspirações autoritárias do Imperador. Desse modo, a Assembleia é destituída e um Conselho de Estado constrói a constituição que será outorgada pelo Imperador.

O Brasil passava assim pela fase tardia dos países monárquicos, ou países imperiais, contradizendo o fluxo do século no qual se buscava a instituição de repúblicas democráticas. O país tornou-se um Império, mas não se poderia aceitar uma administração pública responsável. E diante disso, foi necessária que na instituição da Constituição, houvesse uma tentativa de limitar o poder e instituir direitos fundamentais mínimos.

Com a Constituição elaborada formou-se um Império Constitucional. E é nesse momento que aparece a noção de responsabilização dos gestores públicos. Entretanto, a Primeira Constituição Brasileira, a Constituição Imperial de 1824, blindava o chefe da nação de ser responsabilizado de qualquer modo. Ou seja: consagrava-se um absolutismo no qual o Imperador era o defensor perpétuo da nação, sendo, portanto, uma figura sacra sem defeitos (Art. 99, da Constituição Imperial de 1824). Havia assim na Constituição de 1824 um capítulo sobre o Poder Moderador exercido pelo Imperador que possuía o livre arbítrio sobre o Estado e sua gestão e pessoas.

Todavia, a Constituição Imperial, trouxe avanços ao dispor noções de culpabilidade de servidores públicos, ao advertir que Ministros (e Secretários) de Estado poderiam ser punidos por atos de traição, suborno, abuso de poder, desrespeito de lei, por atentarem contra a liberdade, segurança, ou propriedade dos cidadãos e por dissipação dos bens públicos, nos termos descritos no art. 133, da Constituição de 1824. É o primeiro texto normativo do país que há pouco se havia formado, que disciplinava a punição de gestores administrativos, sendo, pois, indiscutível o avanço no percurso de consolidar o princípio da responsabilidade

por determinado desmando ocorrido contra o Estado e seus bens públicos, a lei, ou, ao cidadão.

Além dos ministros e secretários de Estado, a Constituição estabeleceu no seu art. 143, que Conselheiros de Estado possuíam responsabilidade por conselhos contrários às leis e aos interesses do Estado quando forem manifestamente dolosos. Ainda, estabelecia que uma lei especial estabelecesse o processamento dos delitos dispostos no art. 133.

Para o processamento da culpabilidade dos delitos dos ministros, secretários e conselheiros a constituição atribuiu a competência ao Poder Legislativo, competindo a Câmara dos Deputados decretar a procedência da acusação (Art. 38. E' da privativa atribuição da mesma Câmara decretar, que tem logar a accusação dos Ministros de Estado, e Conselheiros de Estado).

Já ao Senado cabia competência exclusiva o conhecimento dos delitos individuais perpetrados pela família imperial, ministros e conselheiros de Estado e pelos próprios senadores e deputados. (Art. 47. É da atribuição exclusiva do Senado: I. Conhecer dos delictos individuaes, commettidos pelos Membros da Familia Imperial, Ministros de Estado, Conselheiros de Estado, e Senadores; e dos delictos dos Deputados, durante o periodo da Legislatura). Ainda, era atribuído conhecer da responsabilidade dos Secretários e Conselheiros do Estado em um enfoque político (art. 47. (...) - II. Conhecer da responsabilidade dos Secretarios, e Conselheiros de Estado).

Mesmo a Constituição trazendo noções iniciais básicas para a responsabilização dos agentes políticos, fazia necessária a elaboração da lei especial sobre a natureza, rito do processamento do impeachment e suas sanções, cumprindo assim, o disposto no art. 134.

Desse modo, houve amplo debate sobre se lei proposta deveria abarcar somente aqueles agentes já mencionados na constituição, ou todos servidores públicos. Após, amplo debate a Assembleia Geral Legislativa “na sessão de 16 de junho prevaleceu a tese de fazer-se uma lei particular, relativa a Ministros e Conselheiros de Estado, e não geral, para todos os servidores públicos”. (BROSSARD, 1992, p. 21, NR).

E assim com a sanção do Imperador nasce a lei de 15 de outubro de 1827.

A lei no seu início disciplinava as penas pelos delitos imputados primeiramente no art. 133, da Constituição de 1824 e replicados na lei geral. As penas iam da perda do emprego público, a morte natural, desterro, penas.. Além disso, poderia ser cobrado o ressarcimento dos valores causados de prejuízo ao erário.

A imposição de penas que não geravam a somente as sanções políticas, como destituição dos cargos, mas penas de prisão, caracterizava o instituto como jurídico-criminal.

O processo de afastamento dos Ministros, Secretários e Conselheiros de Estado iniciava com qualquer denúncia do súdito.

A Câmara dos Deputados ao considerar apta a denúncia apresentada, formaria a comissão especial no qual seriam produzidas provas, ouvidas as testemunhas e daria seu parecer que seria votado pelo plenário da Câmara. Em caso positivo, o funcionário seria afastado das suas funções e receberia a metade de seus soldos, sendo que nesse momento o processo iniciaria no Senado.

Caberia o Senado o processamento do julgamento, funcionando este como um Tribunal de Justiça e sua decisão seria irrecorrível, podendo somente serem opostos embargos. O Senado daria toda oportunidade de defesa ao réu, inclusive com a oitiva deste no plenário. Após a formulação do parecer ocorreria a votação. Nesse momento a defesa poderia descartar dez senadores sem justificativa e os demais votariam. Ademais, a lei impunha situações de impedimento de senadores para proceder o julgamento e estes não poderiam participar.

O parecer formulado pela comissão vindo a plenário teria que ser aprovado por 2/3 dos senadores para que fosse aprovado e a pessoa ser condenada. E dessa condenação poderiam ser opostos embargos que seriam julgados pelo presidente da Câmara dos Deputados, podendo ser concedidos, rejeitados ou simplesmente ignorados .

Já com o fim do Império em 1889, a primeira Constituição republicana de 1891, a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, extinguiu o Poder Moderador, o Poder Executivo ficou a mando do Presidente da República, instituindo assim, o sistema presidencialista com mandatos fixos. Diante desse contexto, importou o instituto do impeachment dos Estados Unidos, com intuito de responsabilizar o chefe do governo por crimes de responsabilidade, adotando “a técnica de apuração de responsabilidade governamental que lhe é própria, sob visível influência do modelo norte-americano.” (BROSSARD, 1992, p. 44).

Brossard (1992, p. 45) enfatiza o dissenso entre o instituto no período do Império e da República:

São profundas as diferenças entre o direito imperial e o republicano, apesar das aparências comuns, de persistirem certas denominações, das semelhanças processuais, de ser quase idêntico o cerimonial. É que embora as faltas pudessem ser políticas, pela Lei de 1827 era criminal o processo a que estavam sujeitos os Ministros e Conselheiros de Estado, ao passo que, no direito republicano, ainda que possam ter colorido e repercussões penais as faltas atribuídas à autoridade executiva, sempre foi de natureza política a responsabilidade a que ela está sujeita.

Mesmo sob a égide de um novo regime político, a matéria processual do impeachment proveniente do Império foi mantida. Além disso, na parte de direito material foi conservada parcelada substantiva. No entanto, ocorreu uma modificação importante e que necessita ser frisada. O instituto deixou de ter natureza criminal e passou a ser político.

No modelo de impeachment incorporado na Constituição de 1891 retirou o aspecto criminal das penas imputadas aos responsabilizados. Assim, mesmo que determinadas condutas podiam representar algum tipo de crime, ou seja, situação de um crime comum, não cabia ao Parlamento realizar o julgamento criminal do indivíduo, sendo que deveria se debruçar sobre o aspecto político. Em caso da falta ou do desvio passível de responsabilidade política constituir-se de um crime, este seria julgado pelo Poder Judiciário, representado pelo Supremo Tribunal Federal.

Seguindo o mesmo modelo da função das Câmaras Legislativas previsto na primeira Constituição, a Câmara dos Deputados avaliaria a procedência da acusação e em caso da procedência desta, o julgamento seria realizado pelo Senado Federal. Contudo, se antes somente os auxiliares do Imperador (Ministros e Conselheiros) poderiam ser responsabilizados, agora o chefe do governo deveria prestar contas por sua conduta na gestão da administração.

Desde a primeira Constituição do país, na República Velha até a Constituição em vigor, excetuada o modelo previsto na Constituição de 1934, no art. 58, a organização da estrutura de responsabilização instituída no início da república é o predominou nas Constituições posteriores, incluindo a Constituição vigente na atualidade. Em suma: a Câmara analisa a denúncia e caso procedente, estaria decretada a acusação. Já ao Senado cabe realizar o julgamento do governante e em caso de condenação deste, ocorreria a destituição da sua função pública.

Como já mencionado, a Constituição de 1988 seguiu a tradição constitucional e instituiu a responsabilização do governante por meio do Impeachment. Ainda, seguiu a engenharia do trâmite e papel das Casas Parlamentares.

O Presidente da República para ser processada pelo Parlamento deveria cometer crimes de responsabilidade, previsto no art. 85, que são: 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.

E o instituto do impeachment foi efetivamente utilizado em terras nacionais. Assim, no período de vigência da Constituição atual ocorreram dois processos de impeachment, no qual resultaram em atribuição de penalidades políticas aos mandatários. O primeiro caso ocorreu em 1992, no qual o primeiro presidente eleito após a redemocratização nacional, Fernando Collor, foi processado pelo Parlamento diante de denúncias de corrupção e renunciou a fim de tentar preservar a possibilidade de exercício de função pública. Contudo, a renúncia não foi aceita pelo Senado que levou o caso a julgamento e com ampla maioria o condenou a perda da habilitação de qualquer função pública por oito anos.

O segundo caso teve seu desfecho no ano corrente (2016) e imputou a ex-presidente Dilma Rousseff o crime de responsabilidade pelas pedaladas fiscais (supostas operações de créditos entre o governo e instituições bancárias públicas controladas por este) e por decretos de suplementação orçamentárias não aprovados pelo Congresso Nacional.

O processo iniciado em 2015 trouxe à tona a discussão se ocorreu um legítimo motivo de destituição de mandato presidencial, ou se estaria diante de uma maioria popular eventual que por motivos políticos e econômicos estavam pleiteando a responsabilização da Presidente.

No cenário nacional, há de fazer necessário a efetiva realização de crime de responsabilidade, torna efetivamente o impeachment de natureza dupla, político-criminal. Portanto, a caracterização do crime é elemento *sine qua non* o impeachment não prospera.

Ademais, o Senado não pode utilizar somente de critérios políticos para caracterizar o crime, pois em caso de isso ocorrer fica afrontado o aspecto jurídico do crime de responsabilidade, sendo que a juridicidade é figura constitutiva de qualquer crime.

No caso de ocorrência do supracitado cabe ao guardião da Constituição, o Supremo Tribunal Federal, nulificar o ato praticado pela instância política. Aqui não é o próprio Tribunal que está barrando o impeachment por sua vontade, mas sim aplicando o imperativo constitucional.

Utilizar-se somente de aspectos políticos, econômicos ou de governabilidade para a retirada de algum governante somente é possível em sistemas parlamentaristas, no qual diante da perda de apoio do parlamento, o governo é desconstituído.

A votação do impeachment como se fossemos um sistema parlamentarista é incompatível com o modelo de governabilidade gestado constitucionalmente, pois a moção de desconfiança que se está utilizando é somente fundada por aspectos políticos e deixa sem efeito a baliza do impeachment, ou seja, a imputação de um crime. A sua infringência ataca o núcleo essencial da democracia pátria, ou seja, o preceito fundamental do sistema de governo presidencialista.

Diante disso, mesmo em uma atuação procedimental de Jurisdição Constitucional e que não adentra do mérito das questões políticas, é tarefa fundamental a atuação do Judiciário no que concerne a preservação do devido processo legal, no qual as partes possam intervir verdadeiramente no delinear do feito. Assim, a constatação da possível ausência de justa causa é compatível com um procedimento constitucional material.

Desse modo, por exemplo, utilizando a questão do devido processo legislativo do impeachment, ressalta-se que este não é mero direito das minorias, mas é exigência republicana baseada no princípio democrático e na materialização da Constituição. Poderíamos chama-la de Justiça procedimental. Contudo, ressalta-se que esse procedimento não é um formalismo sem algum tipo de substância trazida pelos princípios constitucionais .

Também os ensinamentos do Ministro Paulo Brossard carecem de autoridade, quando afirma que o julgamento do Senado é pleno no caso do impeachment e que não merece nenhum controle do Poder Judiciário.

Deve-se frisar que não está apoiando posturas ativistas, mas é dever do Poder Judiciário realizar a jurisdição constitucional, sendo esta sua principal função. Não podemos considerar que a crítica da atuação do Judiciário e sua superexposição dê margem à interpretação que este deva ser inerte e não realizar seu papel constitucionalmente atribuído.

Assim sendo, a Jurisdição Constitucional deve garantir a constitucionalidade do processo do impeachment, visto tocar no cerne sensível do nosso sistema democrático, a soberania popular e o sistema presidencialista de governo. Por fim, como bem ressaltam os professores Alexandre Bahia, Diogo Bacha e Silva e Marcelo Cattoni (2015, p. 94):

Desde quando garantir a constitucionalidade do processo de impeachment é infringir a soberania popular? Ao que consta, o processo de impedimento toca o núcleo do sistema presidencialista de governo adotado pela Constituição – à separação de poderes, “cláusula pétrea” -, ou seja, ao modo com que as deliberações estatais mais fundamentais devem ser constitucional e democraticamente formadas [...]

A disposição constitucional de imposição de crime de responsabilidade poderia parecer inicialmente contrária a noção de democracia e da vontade popular. No entanto, visto mais profundamente, a constituição não é contrária a democracia, sendo que aquela é fator indispensável a manutenção desta, preservando-a dos ataques dos poderes, inclusive do poder político.

Nesse sentido, é a própria constituição democrática que irá impor os freios à própria democracia. Assim, no regime democrático há limitações e a vontade do povo deve seguir as regras que o mesmo povo se impôs para que a democracia se mantenha viva.

Por fim, os representantes dos eleitores, os parlamentares julgarão o chefe do executivo, mas deve ser lembrado que em um cenário de presidencialismo de coalização, no qual, a maioria do Legislativo pode diferir substancialmente do Executivo, há sempre o risco da maioria parlamentar retirar o chefe do governo da sua função por meros aspectos políticos.

Contudo, há uma confiança que parlamentares e juízes, possam julgar melhor as questões republicanas, como bem ressalta Waldron (2004, p. 255), isso “reflete uma desconfiança na tomada de decisões na arena democrática”, sendo “uma desconfiança nas pessoas: não confiamos nos votantes comuns ou seus representantes para estas questões, preferimos os juízes”.

Assim, há pouca discussão no país sobre a instituição de um referendo revogatório, mesmo com a tramitação de uma Proposta de Emenda a Constituição proposta pelo senador Randolfe Rodrigues, para que fosse implementado esse instrumento na constituição e a continuidade do mandato de Dilma Rousseff seria submetido à apreciação popular.

No entanto, se é uma proposta que radicaliza a democracia e a soberania popular, provoca insegurança jurídica diante da controvérsia da sua compatibilidade com o sistema presidencialista de mandatos fixos e poderia causar instabilidade política. Contudo, esse instrumento foi incorporado por diversas constituições na América Latina, diante da instituição do novo constitucionalismo latino-americano.

3. O NOVO CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO

Antes de entrar na análise detalhada dos mecanismos disponíveis nas novas Constituições da América Latina, cabe uma observação acerca da delimitação dos países que fazem objeto do novo constitucionalismo latino-americano; aspecto relevante e que tem sido tópico em discussões tipológicas. (CADEMARTORI; COSTA, 2013).

Quando se fala em novo constitucionalismo latino-americano, uma ampla discussão surge acerca de quais constituições se enquadram nessa tipologia. Levando em conta que existe uma série de elementos comuns nos processos constituintes e nos textos constitucionais promulgados em um período pós-ditatorial, oriundos de países que conviveram com ditaduras ao longo da segunda metade do século XX, tal debate enfrenta divergências.

Por um lado, Luigi Ferrajoli (2013, p. 232) afirma haver uma terceira fase do constitucionalismo na América Latina, período que sucederia o das constituições flexíveis dos séculos XVIII e XIX e o das constituições rígidas do segundo pós-guerra, tais como a italiana e a espanhola:

Se a 1ª. Geração do Constitucionalismo foi marcada pelas Constituições flexíveis, nos séculos XVIII e XIX, a 2ª foi marcada pelas Constituições rígidas do 2º pós-guerra. Já as Constituições de 3ª Geração são longas e prevêm instituições de garantia, sendo bem mais complexas que as europeias ou do 2º. Constitucionalismo.

Ferrajoli (2012, p. 232) faz uma análise com base no garantismo, teoria que descreve o desenvolvimento da teoria do direito no segundo pós- guerra mundial. Nesse sentido, o apego do jurista italiano é muito mais ao texto constitucional do que ao próprio processo constituinte que culminou na Constituição de 1988. Sendo assim, Ferrajoli (2012, p. 233) explica que, em termos de garantias, houve, no Brasil, uma potencialização tanto das garantias primárias, ou seja, “[...] limites e nos vínculos impostos à legislação para a tutela dos direitos constitucionalmente estabelecidos”, quanto das garantias secundárias, “conferidas à jurisdição e previstas para os casos de violações das garantias primárias.”

Com opinião próxima a de Luigi Ferrajoli (2012, p. 233), no sentido de incluir a Constituição Brasileira em um novo constitucionalismo na América Latina, Antônio Carlos Wolkmer (2011, p. 151-2) afirma que as constituições do Brasil (1988) e da Colômbia (1991) iniciaram esse novo ciclo na América Latina. Todavia, o autor faz uma distinção em relação às constituições posteriores que surgiram no continente. Segundo Wolkmer (2012, p. 153), um segundo ciclo, denominado constitucionalismo participativo e pluralista foi inaugurado pelo processo constitucional e pela Constituição da Venezuela de 1999.

Na sequencia, segundo Wolkmer (p. 152), surge um terceiro ciclo do novo constitucionalismo latino-americano, representado pelas constituições e processos constitucionais de Equador (2008) e da Bolívia (2009). Nessas experiências constitucionais, conforme afirma Antônio Carlos Wolkmer (p.152), forma-se um constitucionalismo plurinacional comunitário que “[...] coexiste com experiências de sociedades interculturais (indígenas, comunais, urbanas e camponesas) e com práticas de pluralismo igualitário jurisdicional (convivência de instâncias leais diversas em igual hierarquia: jurisdição ordinária estatal e jurisdição indígenas camponesa).”

Desenvolvendo também a ideia de ciclos, o que denomina de ciclos do constitucionalismo pluralista, Raquel Z. Yrigoyen Fajardo (2011, p. 139) afirma que a Constituição do Brasil (1998) enquadra-se em um primeiro ciclo (1982-1988): o constitucionalismo pluralista. Posteriormente, desenvolvem-se dois novos ciclos na América Latina: o do constitucionalismo pluricultural (1989-2005), destacando-se, neste ciclo, a Constituição da Venezuela (1999) e o do constitucionalismo plurinacional (2006-2009), em que se enquadram as constituições de Equador (2008) e Bolívia (2009).

Em outra perspectiva, José Luiz de Quadros Magalhães (2012) , limitando-se a estudar a formação do que denomina constitucionalismo plurinacional, referindo-se aos casos de Equador e Bolívia, destaca que o modelo de Estado proposto pelas constituições desses dois países rompe com uma das características principais da modernidade: a uniformização.

Segundo Magalhães (2012, p. 30), a partir das revoluções democráticas ocorridas nesses países na primeira década do século XXI, foi possível fundar um Estado plurinacional caracterizado por uma proposta não hegemônica. Nesse sentido, como destaca Magalhães: “Não há uniformização, mas, ao contrário, este constitucionalismo parte da compreensão de um pluralismo de perspectivas, um pluralismo de filosofias, de formas de ver, sentir e compreender o mundo, logo, também, de um pluralismo epistemológico.”

Para Magalhães (2012, p. 30), a principal conquista do Estado plurinacional é a existência de um sistema plurijurídico, permitindo diversos direitos de família e de propriedade, além de oferecer autonomia para resolução de controvérsias em diferentes espaços territoriais .

Apesar das divergências acima apresentadas, optou-se, no presente trabalho, em adotar a classificação apresentada por Roberto Viciano Pastor e Rubén Martínez Dalmau (2010), considerando como novo constitucionalismo latino-americano os processos constituintes e as constituições de Colômbia (1991), Venezuela (1999), Equador (2008) e Bolívia (2009).

Segundo os autores, constitucionalistas que participaram dos recentes processos constitucionais da América Latina, existe uma série de elementos em comum entre as constituições e processos constituintes acima citados.

A Constituição do Brasil (1988), por outro lado, é excluída dessa fase constitucional justamente por ter enfrentado um processo de transição caracterizado por manter relação estrita com o poder constituído, marcado por um congresso constituinte (assembleia constituinte congressional).

Como destacam Martínez Dalmau e Viciano Pastor (2010, p.12) , o processo constituinte (1987-1988) caracterizou-se por uma “Assembleia Nacional Constituinte que nasceu condicionada pela regras ditatoriais concebidas para produzir maiorias parlamentares próximas ao partido do regime e que, pela própria dinâmica constituinte, foi adaptando decisões próprias [...].

Portanto, faz-se necessário explicar sobre o novo instituto trazido pelas Constituições Latino-Americanas, o referendo revogatório, sendo que é forma de radicalizar a soberania popular, pois é o cidadão que dará a palavra final sobre a manutenção ou não do mandato presidencial.

3 O REFERENDO REVOGATÓRIO NAS NOVAS CONSTITUIÇÕES DA AMÉRICA LATINA E A TENTATIVA DE EFETIVAR A SOBERANIA POPULAR

Sendo assim, cabe analisar como ocorre a destituição dos governantes instituídos pelos processos constituintes e das constituições de Colômbia (1991), Venezuela (1999), Equador (2008) e Bolívia, utilizando-se – principalmente- de opiniões de autores que observam esses países como protagonistas no novo constitucionalismo latino-americano.

Essas novas Constituições, cada uma com sua especificidade, trouxeram à tona novos mecanismos para a revogação de cargos públicos de mandatos eletivos, incentivando a discussão acerca da atualidade – ou não- de instrumentos como o tradicional impeachment, presente na Constituição brasileira de 1998 e – sob forte polêmica- já utilizado para destituir dois presidentes democraticamente leitos; como se observou na primeira parte deste trabalho.

Passada essa necessária observação acerca da discussão tipológica sobre o que se enquadra no novo constitucionalismo latino-americano, cabe destacar a presença de um mecanismo inovador que, com as peculiaridades de cada país, foi positivado nas Constituições de Colômbia e Bolívia.

Na Constituição da Colômbia, primeira das novas constituições latino-americanas, o mecanismo está previsto no artigo 103, como uma das formas de participação cidadã no poder.

Esse mecanismo, disposto apenas de forma genérica na carta constitucional, foi regulado posteriormente pela Lei n.º 134/1994 , que, por sua vez, foi alterada pela Lei n.º 741/2002 .

Nos termos da lei que regula o referendo revogatório, são requisitos para solicitar a instauração do procedimento: “Haver transcorrido ao menos um ano, contado a partir da posse, do mandato do *alcalde* ou governador.” (art. 64) (COLÔMBIA, 1994). (tradução nossa). (grifo nosso).

O mecanismo é capaz de atingir, portanto, *alcades* (administradores locais) e governadores, não atingindo –diferentemente da Venezuela- a figura do presidente.

Além disso, segundo a lei, a posposta para instauração do referendo revogatório deve ser subscrita por um número de cidadãos que não seja inferior a 40% dos votos obtidos pelo ocupante de cargo público com mandato elegível; número mínimo de assinaturas para que a revogação do cargo seja referendada (art. 64).

Contrariamente a outros casos, outra novidade trazida pela Constituição da Colômbia é a figura do mandato programático (art. 259 da Constituição), sendo, também, um aspecto a ser

observado na postulação do referendo revogatório. Quando candidato, o pretendente a ocupante de cargo público deve apresentar programa de governo coerente com o que efetivamente poderá cumprir na função. Nesse sentido: “Se entende que os governadores e *alcades* contam com um mandato imperativo por parte dos cidadãos, e estão obrigados a aplicar os programas que propuseram ao eleitorado, que faz as vezes do conteúdo do mandato imperativo.” (grifo nosso).

Levando-se em conta isso, a motivação do pedido de instauração do referendo revogatório deve conter –sendo sua condição de possibilidade- motivação expressa no sentido de demonstrar que o mandatário não está cumprido com o seu programa de governo, observando o disposto no artigo 65 da lei que regulamenta o procedimento.

Assim, o mandato programático, como nova forma de observar a conduta do ocupante de cargo eletivo é o que deve caracterizar seu governo. Caso ocorra o descumprimento do que foi estabelecido no programa, isso pode motivar pedido de instauração de referendo revogatório, sendo, a referida solicitação, vinculada; devendo ser motivada de acordo com eventual descumprimento do programa de governo.

A aprovação do referendo, com a conseqüente destituição do mandato ocorre, nos termos do artigo 69 da lei (COLÔMBIA, 1994), quando:

[...] a metade mais um dos votos dos cidadãos que participaram da respectiva convocatória, sempre que este número não seja inferior a cinquenta e cinco por cento (55%) da votação válida registrada no dia em que se elegeu o respectivo mandatário. (tradução nossa).

Na Venezuela, país que possui, em ordem cronológica, a segunda Constituição do novo constitucionalismo latino-americano, o mecanismo de revogação de cargos públicos possui algumas diferenças.

Também observado como um mecanismo inovador nas constituições da América Latina, o referendo revogatório, na Venezuela (art. 70 da Constituição), alcança todos os cargos públicos eleitos por voto popular, incluindo o próprio presidente da república.

Este caso, aliás, foi o primeiro exemplo de referendo revogatório no caso venezuelano, com a atitude de Hugo Chávez, então presidente da Venezuela, de colocar o seu próprio mandato para ser referendado pela população. Todavia, diferentemente da solicitação que pode ser feita pela população, foi uma atitude do próprio mandatário.

A solicitação para instauração do referendo revogatório deve observar outra alteração trazida pela nova Constituição: a alteração da estrutura tripartida de poderes. Na Venezuela,

além dos três clássicos poderes, existem os Poderes Eleitoral e o Cidadão (art. 136), sendo competência do Poder Eleitoral o procedimento do referendo revogatório.

Após a promulgação da Constituição, a Resolução n.º 070207-036 do Conselho Nacional Eleitoral regulamentou o procedimento do referendo revogatório. De competência do Poder Eleitoral, portanto, a solicitação deve aguardar o transcurso de pelo menos metade do mandato do ocupante de cargo público, podendo solicitar a instauração por meio de documento que conforme os requisitos da lei, deverá subscrito por: “[...] número de eleitores não inferior a 20% dos eleitores inscritos no registro eleitoral para o momento da solicitação, na correspondente circunscrição eleitoral, conforme o artigo 72 da Constituição da república Bolivariana da Venezuela. (tradução livre.)” (VENEZUELA, 2007).

Esses, portanto, são os requisitos para a instauração do referendo revogatório na Venezuela, divergindo dos anteriormente demonstrados em relação ao caso colombiano.

6 CONCLUSÃO

Como se viu ao longo do trabalho, o mecanismo hoje presente na Constituição do Brasil para destituição do mandatário tem gerado uma série de discussões no âmbito teórico. O próprio Estado brasileiro, em sua recente onda democrática já utilizou duas vezes – de forma polêmica- o *impeachment*.

De fato, as discussões de cunho político e jurídico têm sido deixadas de lado; fato evidenciado pela tênue intervenção do poder judiciário na discussão sobre a legalidade da destituição do mandato de Dilma Rouseff.

O crime de responsabilidade, requisito que supostamente seria capaz de impor limites ao abuso de utilização do mecanismo, pouco foi discutido na votação que afastou a mandatária, deixando ao poder legislativo- e seu julgamento político- a decisão final sobre a retirada da presidente.

Após a Constituição do Brasil de 1988, a América Latina observou a promulgação de novas constituições, destacando-se as de Colômbia (1991), Venezuela (1999), Equador (2008) e Bolívia.

No presente trabalho, buscou-se descrever mecanismos alternativos ao *impeachment* previstos nas constituições de Colômbia (1991) e Venezuela (1999), que apostam fortemente na soberania popular.

De um lado, na Colômbia, a presença destacada do mandato programático, apresentado como um forte requisito de fundamentação para um eventual pedido de

destituição de um mandatário que não cumpre o programa de governo que prometeu; elemento que se entende seja alternativa viável aos pedidos de impeachment de Dilma Roussef, que, para citar apenas um, partiram de uma suposta fundamentação “conjunto da obra.”

De outro lado, a forte aposta da Venezuela na soberania popular e a decisão de destituir o mandatário que é passada diretamente ao eleitor, alternativa que se entende seja de suma importância para evitar as votações nos moldes como foram efetuadas pelo congresso nacional brasileiro, que apenas demonstraram a inversão no status da representatividade congressual brasileira.

Enfim, conclui-se que os referidos mecanismos podem ser fortes exemplos para uma futura reforma política no Brasil.

REFERÊNCIAS

BROSSARD, Paulo. **O impeachment**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de; COSTA, Bernardo Leandro Carvalho. O novo constitucionalismo latino-americano: uma discussão tipológica. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Itajaí, v.8, n.1, 1º, 2013. Disponível em: <www.univali.br/direitoepolitica> Acesso em: 10 out. 2016.

COLÔMBIA. **Constitución política de Colômbia** (1991). Disponível em: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf>> . Acesso em 10. Out. 2016.

COLÔMBIA. **Ley n.º 134/1994**. Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana. Disponível em: <http://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/LEY_134_DE_1994.pdf>. Acesso em: 10. Out. 2016.

COLÔMBIA. **Ley n.º 741 2002**. Por la cual se reforman las Leyes 131 y 134 de 1994, Reglamentarias del voto programático. Disponível em: www.registraduria.gov.co/IMG/.../norm_Ley_741_31052002. Acesso em: 10. Out. 2016.

FERRAJOLI, L. O constitucionalismo garantista e o estado de direito. Tradução de André Karam Trindade In: FERRAJOLI, Luigi ; STRECK, Lenio Luiz; TRINDADE, André Karam (Org.). **Garantismo, hermenêutica e (neo)constitucionalismo**: um debate com Luigi Ferrajoli. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p.231-254.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Estado plurinacional e direito internacional**. Curitiba: Juruá, 2012.

MARTÍNEZ DALMAU, Rubén. Plurinacionalidad y pueblos indígenas en las nuevas constituciones latinoamericanas. In. PIGRAU SOLÉ, Antoni. (Org.) **Pueblos indígenas, diversidad cultural y justicia ambiental: un estudio de las nuevas constituciones de Ecuador y Bolivia**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013. P. 263.

OLIVEIRA, Marcelo A. Cattoni de. *Processo Constitucional*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

PILATTI, Adriano. **A Constituinte de 1987-1988 Progressistas, Conservadores e Regras do Jogo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

VENEZUELA. **Constitución de la república bolivariana de Venezuela** (1999). Disponível em: < <http://www.unicef.org/venezuela/spanish/ConstitucionRBV1999-ES.pdf>> Acesso em: 10. Out. 2016.

VICIANO PASTOR; Roberto; MARTÍNEZ DALMAU; Rubén. **Los procesos constituyentes latinoamericanos y el nuevo paradigma constitucional**. In. Revista de ciencias jurídicas de Puebla. n 25. 2010. p. 5-26.

WALDRON, Jeremy, “Deliberación, desacuerdo y votación”. In: KOH, Harold Hongju e SLYE, Ronald C. (comp.), **Democracia deliberativa y derechos humanos**. Tradução de Paola Bergallo e Marcelo Alegre. Barcelona: Gedisa, 2004, p.249-267.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo e crítica do constitucionalismo na América Latina**. [Recurso Eletrônico]. Anais do IX Simpósio Nacional de Direito Constitucional. ABDConst: Curitiba, 2011. p. 143-155.