

DA RESPONSABILIDADE POLÍTICA E JURÍDICA DO PODER EXECUTIVO – CONSIDERAÇÕES SOBRE O PRESIDENTE DA REPÚBLICA NO ORDENAMENTO BRASILEIRO

Julia Kertesz Renault Pinto¹

Resumo

O presente artigo trata da responsabilidade política e jurídica do(s) membro(s) do Poder Executivo. O objetivo principal é delimitar as distinções entre esses dois tipos de responsabilidade, que tanto têm sido confundidas no âmbito jurídico, utilizando-se, em grande parte, da literatura do campo do Direito Constitucional. De modo a esclarecer e averiguar essa delimitação, trataremos de analisar o ordenamento jurídico brasileiro. Conclui-se pela autonomia da responsabilidade política frente à responsabilidade jurídica como manutenção de suas respectivas operabilidades.

Palavras-chave: Responsabilidade Jurídica e Política. Poder Executivo. Ordenamento Jurídico Brasileiro.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho busca analisar a responsabilidade política e jurídica dos governantes, entendida como responsabilidade do Poder Executivo, no contexto brasileiro. Trata-se de averiguar se as responsabilidades política e jurídica são previstas no contexto brasileiro, assim como a forma pela qual são previstas, de modo a delimitar seus contornos e características.

De fato, a responsabilidade política dos governantes adquire características distintas dependendo do país e do momento constitucional. Diversos são os posicionamentos, as variações entre os diferentes tipos de responsabilidade e, conseqüentemente, tudo isso refletirá no que se entende por responsabilidade política (e até mesmo jurídica). De modo a expor esses conceitos e a forma pela qual eles têm sido entendidos e desenvolvidos, utilizaremos como guia textos da área do Direito Constitucional.

A nossa preocupação consiste em esclarecer que existem diferentes tipos de responsabilidade e que, por exemplo, nem todo comportamento ilícito do Chefe de Governo implica, necessariamente, em responsabilidade política. Esses esclarecimentos não são, a nosso ver, meramente retóricos, mas essenciais para garantir a

¹ Doutoranda em Direito pela Universidade de Viena. E-mail: jukertesz@gmail.com

operabilidade e a efetividade do instituto da responsabilidade, seja ela política ou jurídica.

O presente artigo está dividido em duas partes. Na primeira parte, são feitas algumas considerações sobre os conceitos de responsabilidade política e jurídica, a partir dos quais se torna possível situar as suas manifestações, os seus propósitos e conceituá-las adequadamente. Na segunda seção do artigo, serão analisados os conceitos de responsabilidade política e jurídica no sistema presidencial brasileiro. Serão averiguados quais tipos de responsabilidade estão presentes no ordenamento brasileiro e suas possíveis consequências jurídicas. Em seguida, seguem as conclusões.

DA RESPONSABILIDADE POLÍTICA DOS GOVERNANTES

A responsabilidade política do Primeiro-Ministro (Governo) perante o Parlamento é uma das características básicas que constitui o sistema parlamentar. Tem sua origem na Inglaterra no final do século XVIII, a partir de uma transição iniciada com a responsabilidade penal. Isto é, para afastar os ministros considerados indesejáveis era comum a utilização do impeachment, que, como analisaremos posteriormente, é um instituto do direito penal. O Parlamento pressionava os ministros a se demitirem sob ameaça de perseguição penal. Quando de fato assim o faziam, os parlamentares apresentavam a acusação perante a Câmara dos Comuns, alegando-se a prática de um delito. Reconhecida a culpa, declarava-se o impeachment, com a consequente perda do ministério e imposição de uma pena. Tratava-se, portanto, de uma responsabilidade com caráter individual.

Foi a partir de 1782, quando o Primeiro-Ministro Lord North e o seu gabinete afastam-se em razão de um voto de desconfiança do Parlamento que surge a chamada responsabilidade política (tradicional). Esta apresenta, ao contrário do impeachment, um caráter coletivo, ou seja, “queda de todo o gabinete na sequência de um voto de desconfiança”.

A transição da responsabilidade da esfera penal para a esfera política está relacionada com a transferência do poder, que antes se concentrava exclusivamente na figura do Monarca, para o Parlamento⁷. Dessa forma, a responsabilidade política (tradicional) está estritamente vinculada ao sistema parlamentarista, baseada, portanto, na confiança entre o Parlamento e o Primeiro-Ministro. Por essas razões, denomina-se responsabilidade política a possibilidade que tem o Parlamento, por meio de um voto de desconfiança, de obrigar o Governo a se demitir. Evidente que proposto um voto de desconfiança, este deve ser aprovado por maioria parlamentar, caso contrário, não há que se falar em demissão do Governo.

Sujeitos, objeto e sanção da responsabilidade política

A relação entre o Parlamento e o Primeiro-Ministro (Governo) evidencia que a responsabilidade política (tradicional) está ligada a uma relação entre Legislativo e Executivo, ou melhor, na relação de dependência ou independência de um órgão perante o outro. A responsabilidade política refere-se, portanto, a um sujeito ou órgão investido de funções políticas, que só pode ser responsável frente a quem lhe outorgou a confiança (sujeito passivo e ativo). Ela é revestida por meio de um juízo de incompatibilidade entre um determinado comportamento político e a função política na qual o sujeito ou órgão está investido (objeto). Como explicitado anteriormente, a responsabilidade política, como perda da confiança, resulta na perda do poder, no afastamento daquele que foi sujeito passivo desta responsabilidade (sanção política).

Em relação ao objeto, vale enfatizar que o Governo é responsável pelos Ministérios do qual faz parte. Disso resulta uma responsabilidade política derivada do Governo, ou seja, há responsabilidade pelos atos realizados por todos os integrantes do órgão que dirige. Isso significa que o superior hierárquico responderá pelos atos dos seus subordinados, caracterizando a responsabilidade política solidária. Não são, no entanto, todos os atos praticados pelos subordinados que caracterizarão a responsabilidade política do Ministro, mas apenas aqueles que ele teve conhecimento e que, portanto, ou concordou ou consentiu. Para que um Ministro se isente de responsabilidade, nesses casos, ele precisará provar que não somente que não era obrigado a saber sobre um determinado comportamento, como também que não havia como ele saber.

Em relação à sanção, é importante ressaltar que a responsabilidade política não se baseia necessariamente num ato ilícito, nem na culpa do sujeito passivo. Por isso, se diz que a responsabilidade política é objetiva em sentido jurídico, mas subjetiva em relação aos juízos que proferirão se houve ou não responsabilidade. O juízo a ser proferido na responsabilidade relaciona-se com a inadequação da função exercida devido ao comportamento do agente, ou seja, depende de fatores políticos variados, como a natureza dos acontecimentos que levaram a um determinado comportamento do agente, a repercussão desse comportamento e interesses partidários.

A demissão ou o afastamento do sujeito passivo, que implicam no reconhecimento da responsabilidade política, extinguem esta responsabilidade, de modo que não há que se falar em responsabilidade após a demissão do agente. A sanção, portanto, carrega em si mesma a extinção da responsabilidade política.

Tipos de responsabilidade política

O conceito de responsabilidade política explicitado até então, embora com todas as dificuldades

inerentes à tentativa de definir um conceito, prende-se à sua ideia tradicional (responsabilidade institucional típica), ou seja, de controle de um órgão por outro órgão. Isso, evidentemente, está ligado ao sistema de checks and balances, ou seja, o Governo deve ser controlado pelo Parlamento. Caso não houvesse esse controle, o Primeiro-Ministro poderia exercer seus poderes prejudicialmente, extravasando os limites da liberdade de ação política que possui.

Há, porém, outro ponto crucial que se relaciona com a vontade dos representados e se baseia na ideia de que os representantes devem agir em conformidade com a vontade daqueles que ele representa¹⁴. Podemos dizer que, de certa forma, a ideia do Parlamento controlar o Governo tem relação com a vontade dos representados, ou seja, poderíamos até afirmar que constituem duas faces de uma mesma moeda.

Ocorre que, a responsabilidade política, tal como foi sendo construída (porque, tal como o parlamentarismo, não foi produto de uma teoria a priori), tem sido repensada, de modo a alargar o seu âmbito de atuação. Isso porque quando falamos em responsabilidade política tradicional, estamos nos referindo a uma “herança política liberal” do século XVIII, que o constitucionalismo democrático europeu do século XX e XXI tem mantido.

Para Paulo Otero, o sistema parlamentar funciona hoje em termos paradoxais, ou seja, quanto mais necessário seria o controle parlamentar sobre um governo, o que ocorre quando esse governo é apoiado por uma maioria absoluta, menos eficaz ou operativo é esse mesmo controle. Assim, o controle político do Executivo, quando este obtém uma maioria partidária, pelo Parlamento seria uma função meramente formal.

Outra crítica colocada pelo autor consiste no fato da representação política parlamentar ser também uma verdadeira ficção coletiva, pois se baseia na concepção clássica de representação, ou seja, os parlamentares seriam os representantes da coletividade. Essa proclamação do constitucionalismo liberal sofreu, segundo Paulo Otero, alterações por via da intermediação partidária, seja porque o parlamentar representaria não a coletividade, mas o partido que o fez eleger e do qual faz parte ou porque os partidos políticos transformaram-se em verdadeiros protagonistas do sistema eleitoral, funcionando como intermediários entre os eleitores e os eleitos.

Sem adentrarmos, sob ameaça de fugirmos do tema proposto para o presente trabalho, nos inúmeros motivos que levam a uma discussão sobre a herança constitucional liberal, o fato é que, para além da responsabilidade política tradicional, outras definições de responsabilidade política têm sido feitas. Há quem defenda, por exemplo, que os parlamentares devam ser individualmente responsáveis ou que o Presidente, nos sistemas presidencialistas, deve ser responsável não apenas penalmente, mas politicamente também (se entendermos que ele responde politicamente perante os eleitores). Essas perspectivas de responsabilidade política ultrapassam as definições tradicionais que esta responsabilidade concebe. Diferenciar os diversos tipos de responsabilidade é relevante para compreendermos em que termos se pode falar em responsabilidade dos

governantes no âmbito do sistema presidencialista brasileiro. Sobre os tipos de responsabilidade política, trataremos a seguir.

Responsabilidade política institucional

Sem insistirmos em repetições, em análises que já foram feitas nas seções acima, gostaríamos apenas de ressaltar, para fins de distinção entre os tipos de responsabilidade, algumas características básicas da responsabilidade política institucional.

A responsabilidade política institucional consiste, como o próprio nome designa, em um relacionamento institucional entre o sujeito ativo e o passivo, no qual o sujeito ativo possui um poder de crítica qualificada e o poder de remover, por questões políticas, o sujeito passivo, que, por sua vez, está investido de um poder político governamental. Essa remoção (a sanção) seria a única finalidade da responsabilidade institucional, que mesmo que não se concretize, deve estar prevista, de modo que seja possível remover o sujeito passivo, quando assim for decidido.

Quando se trata da efetividade da responsabilidade política, ao contrário da responsabilidade jurídica, ela não se prende aos critérios de estrita legalidade, de modo que a responsabilidade política é independente de qualquer responsabilidade jurídica. Em relação aos procedimentos adotados para tornar eficaz a responsabilidade política institucional, eles estão, parcialmente ou totalmente, delimitados por regras jurídicas. Os mecanismos que tratam especificamente do apuramento da responsabilidade institucional – “os quais, sendo mecanismos políticos, nem por isso deixam de estar, pelo menos em parte, regulados em normas jurídicas”. Por exemplo, poderíamos citar o procedimento relativo à utilização de uma moção de censura ou de uma moção de confiança.

Responsabilidade política difusa

Fala-se em responsabilidade difusa quando um sujeito dotado de poderes políticos responde politicamente perante um número indeterminado e variado de sujeitos, de modo que o resultado a posteriori depende das manifestações de responsabilidade que são feitas pelos interessados. Ao contrário da responsabilidade política institucional, a responsabilidade difusa não indica precisamente perante quem se é responsável, quando ou do que se é responsável, mas antes depende da intensidade da crítica pública.

Na responsabilidade política difusa há um entendimento de que o mantimento no cargo pelo sujeito passivo só gerará prejuízos para a organização na qual ele pertence. O vínculo se dá, principalmente, entre o agente e a opinião pública (embora, muitas vezes, por via dos meios de comunicação social). Esta pode fazer uma pressão

tão grande que a permanência no cargo torna-se insuportável e acaba por gerar um custo político tal que seja preferível a demissão do cargo .

Para Vittorio Angiolini , a figura da responsabilidade política difusa não é uma novidade absoluta, na medida em que, desde sempre, os constitucionalistas prestaram atenção ao movimento da opinião pública. A novidade na introdução da noção de responsabilidade política está no fato de que a liberdade de crítica não é considerada sozinha como tal, mas a ela é atribuída um realce imediato, juridicamente estimado à responsabilidade institucional, em relação às consequências que porventura possam surgir no mundo político. Disso resultaria que os fatos políticos estariam em um patamar equivalente às manifestações jurídicas e que a liberdade de crítica poderia acabar por operar na esfera do direito constitucional, quando este não previu para uma determinada situação uma responsabilidade política institucional. A responsabilidade política difusa acaba por ser extremamente vaga, de modo que os seus contornos não deixam claro de que forma essa responsabilidade pode operar. De fato, a liberdade de crítica manifestada pela opinião pública é extremamente relevante e pode ser usada para fins políticos.

A questão, no entanto, é se essa manifestação pode ser equivalente à responsabilidade política, ou seja, se pode ser entendida como uma forma de responsabilidade política. Na prática, por mais importante que seja a opinião pública, esse tipo de manifestação dificilmente poderia ser considerado como uma forma de responsabilizar politicamente os governantes. Isto porque, a forma como se regulam as relações de responsabilidade política vincula o equilíbrio ou desequilíbrio de um sistema de governo. Se estas relações são demasiadamente vagas, facilmente um sistema de governo pode se desequilibrar, colocando em xeque o seu próprio funcionamento .

Quando se fala em responsabilidade política, espera-se um mínimo de certeza nos seus resultados ou, ao menos, espera-se saber quais são os sujeitos envolvidos nessa responsabilidade. Atribuir ao movimento da opinião pública um caráter de responsabilidade política adquire contornos tão inconsistentes que o próprio conceito de responsabilidade política corre o risco de se perder.

Responsabilidade institucional livre

A responsabilidade institucional livre “surge de permeio entre o carácter mais formalizado da responsabilidade política institucional e os esquemas formalmente mais livres da responsabilidade política difusa”.

Ela consiste em diversas críticas feitas por personalidades políticas que sendo influentes e atuando em conjunto ou por via da mídia, buscam a deslegitimação política de um determinado sujeito político. As consequências políticas para o sujeito passivo, quando obtêm sucesso, são consideradas como sanções pelos

partidos políticos.

Para Giuseppe Ugo Rescigno, a responsabilidade institucional livre é, em tudo, estruturalmente similar a qualquer outra manifestação da responsabilidade difusa. Assim, a tripartição da responsabilidade pode até ser utilizada, mas nada impediria que a divisão da responsabilidade política fosse feita em termos bipartidários, ou seja, em responsabilidade institucional e responsabilidade difusa.

Da contraposição entre a responsabilidade política e a responsabilidade jurídica

Pelas questões acima assinaladas, evidencia-se, ao menos teoricamente, que responsabilidade política não é equivalente à responsabilidade jurídica. As confusões recorrentemente feitas acerca da distinção entre ambas as responsabilidades é um tanto preocupante, pois facilita que a responsabilidade jurídica seja usada para fins meramente políticos. A transição da responsabilidade penal para a responsabilidade política, ocorrida na Inglaterra, tinha como objetivo, justamente, separar esses dois institutos e evitar que um instituto do direito penal fosse utilizado para afastar Ministros considerados indesejados.

A especificidade da responsabilidade jurídica reside na predeterminação de uma norma em relação a certo fato (delimitado e específico) e em relação às consequências (determinadas e específicas). A responsabilidade política, ao contrário, pode ou não se realizar com base em infinitas variáveis que compõem a vida política.

Especialmente, a responsabilidade jurídico-penal baseia-se no argumento de quem exerce uma função governamental pode ser considerado responsável por seus atos, caso estes signifiquem uma infração, de acordo com as previsões penais. Nesse caso, se exige que os atos praticados pelo sujeito passivo sejam contrários ao Direito, constituindo atos ilícitos. Certamente, que disso resulta uma avaliação da culpa do agente, que será apurada individualmente. Por isso, fala-se que a responsabilidade política é uma responsabilidade em razão da função, enquanto que a responsabilidade jurídico-penal está ligada à pessoa.

Tal como foi exposto anteriormente, não há que se equiparar responsabilidade política com a responsabilidade jurídico-penal. O impeachment, por exemplo, originado na Inglaterra, constitui uma figura penal que só admite o afastamento do Chefe de Governo caso ele venha a cometer um crime. A questão primordial do impeachment é jurídica e não política. Dessa forma, o impeachment deve estar previsto em normas jurídico-constitucionais, o que não acontece necessariamente com a responsabilidade política (evidente que estamos nos referindo aos juízos proferidos em relação à responsabilidade política e não às suas sanções).

Com isso, no entanto, não estamos afirmando que a responsabilidade política esteja absolutamente desvinculada do âmbito jurídico. Pelo contrário, a responsabilidade política deve ser “sancionada pelo direito”,

sob pena de não ser efetiva, de modo que ela “não pode deixar de estar coordenada com o esquema organizatório-competencial previsto nos textos constitucionais”.

No Brasil, a confusão entre ambas as responsabilidades, com ênfase na responsabilidade jurídico-penal, se agrava, pois a Constituição de 1988 prevê os chamados crimes de responsabilidade, além das infrações penais comuns. Embora, nos sistemas presidencialistas não se fale em responsabilidade política, os conceitos acabam por se misturar. De modo a exemplificar o funcionamento e as previsões legais acerca desses dois tipos de responsabilidade, adentraremos na seção seguinte nas previsões constitucionais brasileiras que regem o assunto.

DA RESPONSABILIDADE DO PODER EXECUTIVO NO CONTEXTO BRASILEIRO

Como exposto anteriormente, responsabilidade política e jurídica não são sinônimos. Ao contrário, esses dois tipos de responsabilidade são, em muitos aspectos, diferentes entre si. Dependendo em muito do sistema de governo em vigor, os tipos de responsabilidade podem variar, adquirindo formatos próprios e adaptados à organização política de cada país. Por esse motivo, a presente seção trata da responsabilidade política e jurídica no contexto brasileiro.

A responsabilidade jurídica no sistema presidencialista brasileiro

No Brasil, o sistema de governo é presidencialista, de modo que, como explicitado anteriormente, não há que se falar em responsabilidade política (institucional) do Presidente perante o Congresso Nacional (seja perante o Senado, seja perante a Câmara dos Deputados), nem, por conseguinte, na possibilidade de dissolução do Congresso pelo Presidente.

A responsabilidade do Presidente é jurídica, bem como jurídico-penal. Ele está sujeito a sanções de perda do cargo por infrações definidas como crimes de responsabilidade, que são apuradas mediante um processo realizado por ambas as casas do Congresso Nacional. Os crimes comuns, ao contrário dos crimes de responsabilidade, estão disciplinados na legislação penal comum ou especial.

Do objeto dos crimes de responsabilidade

Os crimes de responsabilidade são divididos em infrações políticas e crimes funcionais. As infrações políticas, previstas no art. 85, I-IV da CRFB/88, são: atentado contra a existência da União, contra o livre exercício

do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação, contra o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais, contra a segurança interna do País. Os crimes funcionais, previstos no art. 85, V-VII da CRFB/88, são: atentar contra a probidade na administração, a lei orçamentária e o cumprimento das leis e decisões judiciais.

O parágrafo único do art. 85 da CRFB/88 embora preveja uma lei especial para definir os crimes de responsabilidade acima expostos, bem como as normas de processo e julgamento, atualmente, a lei em vigor ainda é a lei nº 1079/50. Esta, evidentemente, deverá ser aplicada conforme as figuras típicas e os objetos materiais estabelecidos no art. 85 e incisos da CRFB/88.

Do processo e sanção nos crimes de responsabilidade e nos crimes comuns

Tanto o processo dos crimes de responsabilidade como o processo dos crimes comuns, cometidos pelo Presidente, são divididos em dois momentos distintos: primeiro, o juízo de admissibilidade do processo perante a Câmara dos Deputados e, posteriormente, o processo e julgamento dos crimes. Qualquer brasileiro pode articular a acusação perante a Câmara dos Deputados, que conhecerá, ou não, da denúncia. Caso esta não seja conhecida, ela será arquivada. Caso a Câmara conheça da denúncia, duas são as possibilidades possíveis: declarar procedente ou improcedente a acusação. Caso seja improcedente, também haverá o arquivamento. Sendo procedente a acusação, pelo voto de dois terços dos seus membros, a instauração do processo estará autorizada (art. 51, I, e art. 86 da CRFB/88), sendo transferida a matéria ao Senado Federal, em caso de crimes de responsabilidade (art. 52, I, e art. 86 da CRFB/88), ou ao Supremo Tribunal Federal, em caso de crime comum (art.86 e art. 102, I, b da CRFB/88).

Com a instauração do processo, a primeira consequência será a suspensão do Presidente das suas funções (art.86, §1º, I da CRFB/88). Caso o Presidente seja absolvido, o processo será arquivado. Se, no entanto, ele for condenado por dois terços dos votos do Senado, a sanção prevista é a perda do cargo, “com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis” (grifo nosso). A decisão do Senado, portanto, se limita à decretação da perda do cargo (a decisão decreta o impeachment), com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública. A ideia subjacente era a de que “com inabilitação” importava numa consequência advinda da decretação da perda do cargo. O Senado, entretanto, no caso Collor de Mello, deu outra interpretação ao texto, de onde proveio a compreensão de que a renúncia ao cargo, durante o processo de julgamento, não implica sustação deste que prosseguirá para confirmar a inabilitação pelo prazo indicado.

Nos crimes comuns, o processo é instaurado perante o STF, a partir do recebimento da denúncia ou

queixa-crime, tendo como consequência a imediata suspensão do Presidente das suas funções. O processo, ao contrário daquele instaurado perante o Senado Federal, tramita de acordo com o Regimento Interno do STF e da legislação processual penal cabível. A sanção, evidentemente, terá natureza penal, sendo que a perda do cargo só ocorrerá, de acordo com o art. 15, III da CRFB/88 com a “condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos”.

Do enquadramento da responsabilidade jurídica no contexto brasileiro

Em ambos os casos acima assinalados, seja nos crimes de responsabilidade, seja nos crimes comuns, a responsabilidade brasileira caracteriza-se, sem dúvida, por ser uma responsabilidade jurídica e não política. A omissão ou ação do Presidente, que caracterizam a responsabilidade, estão previstas na Constituição, bem como nas leis penais. Falta, dessa forma, a especificidade da responsabilidade política, qual seja a exigência de que um órgão determinará se houve responsabilidade política, a partir de uma apreciação de conveniência ou oportunidade dos atos realizados pelo Presidente no exercício de poderes legítimos.

Dessa forma, o argumento comumente utilizado de que a decisão sobre a responsabilidade do Presidente quando de origem legislativa significa necessariamente uma decisão política não procede. Espera-se que os deputados e senadores ao se defrontarem com situações de crimes de responsabilidade se atenham às previsões constitucionais e legais, mantendo o caráter estritamente jurídico dos casos. Nesse sentido, é importante enfatizar que nenhum membro do Congresso tem autorização constitucional para decidir sobre violação presidencial à Constituição com base em interesses meramente políticos. Sem o devido respaldo constitucional, a responsabilização do presidente torna-se ilegítima, desvirtuando, portanto, o texto da Carta Magna.

Um exemplo evidente ocorreu durante o processo de impeachment contra a ex-Presidente, Dilma Rousseff, quando o relator da comissão especial da Câmara dos Deputados, Jovair Arantes (PTB-GO), declarou em seu relatório de admissibilidade do processo que:

a profunda crise brasileira não é só econômica e financeira, mas também política, e, principalmente, moral. O governo perdeu sua credibilidade aos olhos de nossa sociedade e perante a comunidade internacional. (...) Embora não tenha utilizado, como fundamento jurídico para a formulação deste Parecer, as acusações de improbidade direcionadas contra a Denunciada, não podemos desconsiderar a perplexidade da população com as constantes revelações das investigações da Operação Lava Jato sobre o maior esquema de corrupção de que se tem notícia neste país e que atinge principal e diretamente a maior empresa brasileira, a Petrobras. Tais atos justificam a abertura do excepcional mecanismo do impeachment. (grifo nosso)

‘Ao contrário do que consta no parecer, que também admite existirem inúmeras dúvidas acerca da participação da ex-Presidente nos crimes de responsabilidade, a autorização para o processo seguir seu curso para

o Senado Federal só poderia ser dada caso houvessem fundamentos jurídicos consistentes de prática de ato ilícito pela denunciada. Crises sejam de ordem moral, política ou econômica não caracterizam necessariamente participação em crimes de responsabilidade, ou seja, por si só, eles não dão azo ao impeachment.

Essa interpretação errônea acerca do instituto do impeachment, na realidade, não é recente. Quando se recebeu a denúncia contra o Ex-Presidente Collor, o então Relator do caso, o Deputado Nelson Jobim, ao justificar seu voto, afirmou que “a matéria posta em apreciação em muito extrapola os limites da simples qualificação jurídica desta ou daquela conduta, deste ou daquele personagem. O tema diz respeito também, a uma crise política de sérios contornos”. E acrescenta que “a autorização para a instauração de processo contra o Senhor Presidente da República pela prática de crime de responsabilidade, mais do que uma conveniência política, constitui-se num imperativo ético”. (grifo nosso)

Com essas colocações não pretendemos adentrar no mérito dos Presidentes terem, ou não, cometido os crimes, mas, ao contrário, apontamos para os desvios interpretativos quanto ao alcance e significado do impeachment. Tendo em conta que se trata de um instituto estritamente jurídico-penal, o posicionamento dos relatores desvia-se, portanto, do esperado nos casos de natureza criminal.

Como mencionado acima, se há responsabilidade política no presidencialismo, ela se daria por meio da ação difusa da opinião pública em conjunto ou através dos meios de comunicação de massa. Não acreditamos, no entanto, que essa possibilidade seja plausível. Como explicitado anteriormente, a opinião pública, a crítica de políticos influentes e os meios de comunicação de massa (responsabilidade institucional livre e difusa) não possuem consistência suficiente para serem designadas como responsabilidade política. Evidentemente, isso não significa que eles não influenciem a permanência de uma governante no cargo, mas somente que essa influência não é suficiente para caracterizar a responsabilidade política.

Ademais, considerando que qualquer cidadão pode apresentar uma acusação perante a Câmara dos Deputados, seria ainda mais ilusório considerar que os cidadãos não possuem uma forma direta de controlar as atividades do Presidente, embora essa acusação tenha que ter como objeto uma das matérias taxativamente estipuladas na Constituição.

Preferimos, assim, para manter a operabilidade da responsabilidade jurídica, tal como estabelecida pela Constituição, que ela continue resguardada de qualquer confusão conceitual. Só assim compreenderemos que a responsabilidade jurídica do Presidente tem o seu lugar, a sua função e a sua razão de ser.

CONCLUSÃO

A responsabilidade política e jurídica são conceitos que, frequentemente, acabam por serem

confundidos, mal interpretados ou manipulados. O presente trabalho buscou, dessa forma, esclarecer as características que constituem a responsabilidade política e jurídica, bem como diferenciá-las adequadamente.

Afinal, nunca é tarde para lembrar que a exigência democrática de controlar os governantes, assim como a ideia de que eles devem governar buscando o bem comum embasam as concepções de responsabilidade aqui expostas. Colocar essas responsabilidades em xeque pode ter consequências prejudiciais para uma boa governação.

O sistema presidencialista brasileiro bem demonstra que, apesar de não conceber o sistema de governo parlamentarista, berço da responsabilidade jurídico-penal e política, não deixa de prever responsabilidades para os seus governantes. Entretanto, no sistema presidencialista brasileiro, a responsabilidade é somente jurídica, não havendo nenhuma previsão constitucional que verse sobre a responsabilidade política do Presidente da República. Disso resulta que o Presidente da República, ao contrário do que ocorre com um Primeiro-Ministro no sistema parlamentar de governo, não pode ser afastado ou destituído do cargo com base numa análise de conveniência e oportunidade dos seus atos. Após ser eleito, só nos casos taxativamente previstos na Constituição, o Presidente poderá ter seu mandato interrompido. Nas palavras de Maurice Duverger, no sistema presidencial tanto “o Parlamento quanto o Presidente estão condenados a viver juntos sem poder se separar; é um matrimônio sem divórcio”.

Na realidade, a lógica por detrás desse “matrimônio sem divórcio” é justamente a de equilibrar as relações entre os poderes, pois o Presidente não pode ter seu mandato interrompido por um Parlamento que ele também não tem autorização para dissolver. O risco é tornar a figura do Executivo um joguete dos desejos políticos do Legislativo. É nesse sentido que o sistema presidencial também prova que o campo da responsabilidade é complexo e exige atenção tanto dos políticos como dos cidadãos em geral. Afinal, a responsabilidade dos governantes permanece como terreno que, como não poderia deixar de ser, não está imune aos interesses políticos. Esta, porém, é outra história.

ON THE POLITICAL AND LEGAL RESPONSIBILITY OF THE EXECUTIVE POWER - CONSIDERATIONS ON THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC ON BRAZILIAN ORDINANCE

Abstract

The present paper aims at analyzing the political and juridical responsibility of the members of the Executive. The main objective is to distinguish between these two kinds of responsibility, which have been constantly misunderstood in the Law field. In order to examine this distinction, the Brazilian juridical order will be analyzed. It

is concluded that the political responsibility is autonomous from the judicial responsibility, which is crucial to maintain their operability.

Keywords: Juridical and Political Responsibility; Executive Power; Brazilian Legal System.

REFERÊNCIAS

AGESTA, Luis Sanchez. **Gobierno y Responsabilidad**. In: Revista de Estudios Politicos nº 113-114, Septiembre – Diciembre, 1960, p. 35-66.

ANGIOLINI, Vittorio. **Le Bráci del Diritto Contituzionale ed i Confini della Responsabilità Política**. In: Rivista di Diritto Costituzionale, 1998, p. 57-113.

BROSSARD, Paulo. **O Impeachment**. 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 1992.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 25ª edição. São Paulo: Saraiva, 2005.

DUVERGER, Maurice. **Instituciones Políticas y Derecho Constitucional**. 6ª Edição. Barcelona: Ariel, 1980.

MORILLO, Joaquin Garcia. **Responsabilidad Política y Responsabilidad Penal**. In: Revista Espanõla de Derecho Constitucional nº 52, Enero-Abril, 1998, p. 81-110.

NOVAIS, Jorge Reis. **Semipresidencialismo**. Coimbra: Almedina, 2007.

OTERO, Paulo. **A Subversão da Herança Política Liberal: a Presidencialização do Sistema Parlamentar**. In: PINTO, Eduardo Vera Cruz (org.). **Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Armando M. Marques Guedes**. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2004, p. 251-263.

RESCIGNO, Giuseppe Ugo. **Responsabilità**. In: Enciclopedia del Diritto XXXIX, 1998.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 27ª edição. São Paulo: Malheiros, 2006.

URBANO, Maria Benedita. **Representação Política e Parlamento – Contributo para uma Teoria Político-Constitucional dos Principais Mecanismos de Protecção do Mandato Parlamentar**. Coimbra: Almedina, 2009.

URBANO, Maria Benedita. **Responsabilidade Política e Responsabilidade Jurídica: baralhar para governar**. In: Boletim da Ordem dos Advogados nº 27. Lisboa: Ordem dos Advogados, 2003, p. 38.

Trabalho enviado em 25 de novembro de 2017.

Aceito em 18 de fevereiro de 2018.