

# APONTAMENTOS ESPARSOS SOBRE A RESPONSABILIDADE DOS GOVERNANTES\*

Maria Benedita Urbano\*\*

*Os ministros serão com frequência denunciados, por vezes acusados, raramente condenados e, por último, nunca castigados.*

*Benjamin Constant*

## 1. TENTATIVA DE APROXIMAÇÃO AOS CONCEITOS OPERATÓRIOS DE “RESPONSABILIDADE” E DE “GOVERNANTES”

É nossa intenção, neste trabalho, fazer uma breve incursão na problemática da responsabilidade dos governantes<sup>3</sup>. Impõe-se, deste modo, e para efeitos de delimitação do tema, tecer algumas considerações acerca dos termos “responsabilidade” e “governantes”.

Começando por este último, entendemos que ao termo “governantes” pode ser atribuído um sentido amplo e um sentido restrito. Em sentido *amplo*, deverão enquadrar-se nesta categoria todos aqueles titulares de cargos políticos, eleitos ou não, que possuem poder de *indirizzo* político, que podem influenciar a orientação política de um país, fazer as opções e adoptar as decisões políticas fundamentais relativas à governação — ou seja, os governantes como decisores políticos institucionais. Com este sentido, podemos designar como governantes não apenas os membros do Governo e, nos sistemas presidenciais (e em alguns sistemas mistos parlamentares-presidenciais), o Presidente da República, mas, da mesma forma, os membros do parlamento<sup>4</sup>. Efectivamente, na medida em que estes últimos aprovam leis, as quais influenciam e traçam em larga medida o destino de um país, também o legislador é um governante<sup>5</sup>. Verdadeiramente, e lançando mão de um sentido *amplíssimo* — há pouco não referenciado, quanto

\*Artigo publicado originariamente em Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda, Volume II, Direito Constitucional e Justiça Constitucional. Edição da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Coimbra Editora.

\*\*Professora Doutora de Direito Constitucional da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra e Juíza Conselheira do Supremo Tribunal Administrativo Português.

3 Com a escolha deste tema pretendemos prestar uma singela homenagem a quem, no seio da doutrina portuguesa, não negligenciou nem deixou cair no esquecimento a dimensão política do Direito Constitucional e, no que se refere em especial ao tema da responsabilidade dos governantes, lembrou que, quando se trata de responsabilizar os governantes, não é só a sua actuação que está em causa, mas, igualmente, a sua legitimidade para governar.

4 Refere este sentido amplo da palavra “governantes” ALAIN LAQUÈZE, “La responsabilité en régime parlementaire”, in *Constitution et responsabilité. Des responsabilités constitutionnelles aux bases constitutionnelles des droits de la responsabilité* (Actes du Colloque de Toulouse). Paris. 2008. d. 46.

5 Não podemos, deste modo, e antes de mais, concordar com Díez-Picazo, para quem os parlamentares e demais membros das assembleias representativas, em especial os da oposição, não têm como missão governar, mas, tão-somente, controlar o governo. Para além disso, não julgamos útil a dicotomia vontade/acção — tão bem assinalada por John Locke com vista a distinguir as funções legislativa e executiva — para definir, nestes traços mais esfumados, o conceito de “governantes”. Ver LUÍS MARIA DIEZ-PICAZO, *La criminalidad de los gobernantes. Las letras de Drakontos*, Barcelona, 1996, pp. 11-2. Ver ainda, a propósito do conceito de governantes, MICHEL TROPER, “Responsabilité politique et fonction gouvernementale”, in *La responsabilité des gouvernants* (dir. OLIVIER BEAUD/JEAN-MICHEL BLANQUIER), Paris, 1999, p. 39.

mais não seja porque, como todos os conceitos amplíísimos, padece de pouca acuidade conceptual —, também os cidadãos, quando decidem alguma questão através de referendos vinculativos (ou iniciativas populares), acabam por ser governantes. Já em sentido *restrito*, certamente o mais utilizado, “governantes” são os agentes ou titulares do poder executivo. Nos sistemas parlamentares são os ministros que formam o Governo; nos sistemas presidenciais é o Presidente da República; finalmente, nos sistemas mistos parlamentares-presidenciais poderão ser ambos. Em virtude das limitações que sempre se impõem a um trabalho desta natureza, a nossa análise irá circunscrever-se aos ministros e, em certa medida, ao órgão Governo. Cabe ainda advertir que a referência, sem mais, a “governantes” deve reputar-se associada ao conceito amplo.

Passando agora para o conceito de responsabilidade — reportado à acção dos governantes —, importa aqui salientar algumas ideias-chave.

Em primeiro lugar, temos que a responsabilidade dos governantes assume várias vertentes. Desde as tradicionais responsabilidades jurídica (criminal e civil) e política, à partida viáveis em relação à generalidade dos governantes, até à responsabilidade financeira e/ou orçamental<sup>6</sup>, esta última direccionada ao(s) titular(es) do poder executivo (não referimos a responsabilidade moral por a mesma não ter natureza jurídica e nem sequer ter qualquer apoio em textos jurídicos)<sup>7</sup>. Não pode deixar de destacar-se a dificuldade que existe em conceituar qualquer uma destas várias responsabilidades, afirmação válida sobretudo para a política e para a financeira/orçamental<sup>8</sup>.

Em segundo lugar, cumpre sublinhar a permeabilidade das várias responsabilidades invocadas. Com efeito, existe uma interpenetração manifesta, por vezes mesmo uma confusão, entre, por exemplo, responsabilidade criminal e responsabilidade política, ou entre responsabilidade política e responsabilidade financeira/orçamental. Esta interpenetração ou confusão reflecte, sem dúvida, a circunstância de, quantas vezes, um mesmo comportamento pode dar origem a mais do que um tipo de responsabilidade. Com alguma frequência, porém, e com esta afirmação não esgotamos todas as razões justificadoras possíveis deste fenómeno, verifica-se que a confusão é deliberada<sup>9</sup>. De facto, pode assacar-se aos governantes visados a vontade de deliberadamente confundir as várias responsabilidades com o ensejo de as diluir a todas ou, pelo menos, aquela que mais escolhos coloca à sua vida pessoal, profissional e política<sup>10</sup>. Pode, tal

6 A responsabilidade financeira, entendida em sentido amplo abrange claramente a responsabilidade orçamental, pelo que não se afigura errado falar apenas em responsabilidade financeira. Sem embargo, dado que até agora a responsabilidade financeira, quando juridicamente prevista, se tem consubstanciado basicamente numa responsabilidade associada à execução do orçamento, optámos por autonomizar a figura da responsabilidade orçamental. Por uma questão de agilidade discursiva, doravante utilizaremos a expressão “responsabilidade financeira/orçamental”.

7 Como facilmente se depreende, decidimos não inserir a responsabilidade política dentro da responsabilidade jurídica. Sobre esta questão não nos pronunciaremos, remetendo desde já para trabalhos anteriores da nossa autoria em que a mesma foi abordada e tratada. De igual modo deixámos de fora do conceito de responsabilidade jurídica a responsabilidade financeira/orçamental. Desta feita, por a considerarmos uma responsabilidade híbrida, simultaneamente jurídica e política.

8 Philippe Lauvaux fala numa certa “indiferenciação das noções de responsabilidade penal, política e administrativa”. Ver PHILIPPE LAUVAUX, “Aspects historiques de la responsabilité politique”, in *La responsabilité des gouvernants* (dir. OLIVIER BEAUD/JEAN-MICHEL BLANQUER), Paris, 1999, p. 19.

9 O mesmo reparo é feito por Blanquer. *Vide* JEAN-MICHEL BLANQUER, “Un enjeu central: la responsabilité des ministres. Ou comment éviter les pièges de l’illusoire VIe République”, in *Revue de Droit Public*, n.º 1/2, 2002, p. 265.

10 Sobre esta questão, ver os nossos trabalhos “Responsabilidade política e responsabilidade jurídica: baralhar para governar”, in *Boletim da Ordem dos Advogados*, n.º 27, Julho-Agosto, 2003, e *Representação política e parlamento. Contributo*

vontade, outrossim, ser assacada a quem cabe responsabilizar, quando perante a impossibilidade de se efectivar uma determinada responsabilidade se tenta obter o resultado pretendido lançando mão e forçando a aplicação de um outro tipo de responsabilidade<sup>11</sup>. O *impeachment* do Presidente Clinton nos EUA e o caso do sangue contaminado em França são habitualmente referenciados como exemplos clássicos da confusão de responsabilidades (e também do fenómeno da judicialização ou criminalização da política)<sup>12</sup>. Em ambos os casos, a impossibilidade de fazer valer uma responsabilidade política que levasse à destituição dos visados levou a tentar a via da responsabilidade criminal.

Em terceiro lugar, não podemos deixar de mencionar que a responsabilidade não deve ser vista apenas como uma responsabilidade-sanção (ou responsabilidade negativa, expressa numa sanção), isto é, traduzindo-se única e exclusivamente no sancionamento de comportamentos (que podem ser omisivos) dos titulares de cargos políticos, em particular dos governantes. Efectivamente, a responsabilidade pode e deve ser igualmente perspectivada como fidelidade dos governantes em relação aos destinatários da governação<sup>13</sup>. Em termos teóricos, esta é uma responsabilidade que tem como alvo preferencial os representantes parlamentares (os membros do parlamento), o que se justifica dada a sua legitimidade popular directa, por um lado, e dada a circunstância de eles exercerem um mandato, por outro. No que concerne a este último aspecto, porém, é conveniente salientar que as diferenças entre representantes parlamentares/membros do parlamento e, por exemplo, governantes/membros do Governo tendem a esbater-se, pois nem os primeiros recebem hoje em dia instruções vinculativas dos eleitores, nem os últimos devem deixar de ser responsivos às suas vontades, desejos, interesses e necessidades — quanto mais não seja porque, e aqui apenas consideramos os sistemas parlamentares e os sistemas mistos parlamentares-presidenciais, cada vez mais as eleições parlamentares servem, afinal, para “escolher” o futuro Primeiro-Ministro<sup>14</sup>.

Deixámos para o fim uma última consideração, não por a entendermos menos importante que as anteriores, mas pela simples razão de que ela vale particularmente para a responsabilidade política. Feita esta precisão, gostaríamos, então, de assinalar a dupla conexão da responsabilidade (dos governantes): ao conceito de representação e ao princípio democrático. Com isto, rejeitamos a

---

*para uma teoria político-constitucional dos principais mecanismos de protecção do mandato parlamentar*; Coimbra, 2009, pp. 177 e ss.

11 Wanda Mastor sublinha que nos sistemas presidenciais a responsabilidade criminal funciona como um paliativo da ausência da responsabilidade política do chefe de Estado. Cfr. WANDA MASTOR, “De la fausse irresponsabilité politique en regime présidentiel: l'exemple des Etats-Unis”, in *Constitution et responsabilité. Des responsabilités constitutionnelles aux bases constitutionnelles des droits de la responsabilité* (Actes du Colloque de Toulouse), Paris, 2008, p. 56.

12 Cfr. JEAN-MICHEL BLANQUER, ob. cit., pp. 263-4; BERTRAND MATHIEU, “Propos introductifs”, in *Constitution et responsabilité. Des responsabilités constitutionnelles aux bases constitutionnelles des droits de la responsabilité* (Actes du Colloque de Toulouse), Paris, 2008, p. 6; LOUIS FAVOREU, “De la responsabilité pénale à la responsabilité politique du Président de la République”, in *Revue Française de Droit Constitutionnel*, n.º 49, 2002, pp. 18-9.

13 Algo distinta é a dicotomia proposta por Paul Ricoeur, o qual diferencia a responsabilidade-imputabilidade da responsabilidade-encargo. A primeira, que se volta para o passado, tem a ver com prestação de contas. A segunda significa “«ter responsabilidades»”, “estar encarregado de um valor social, de um grupo”. Paul Ricoeur *apud* XAVIER BLOY, “Avant-Propos”, in *Constitution et responsabilité. Des responsabilités constitutionnelles aux bases constitutionnelles des droits de la responsabilité* (Actes du Colloque de Toulouse), Paris, 2008, p. 10.

14 Para mais desenvolvimentos sobre a distinção entre responsabilidade como fidelidade e responsabilidade como sancionamento ver o nosso *Representação política e parlamento*, cit., pp. 149 e ss.

ideia disseminada por alguma doutrina de que a responsabilidade é um corolário exclusivo, ou do conceito de representação, ou do princípio democrático<sup>15</sup>.

A este propósito, diga-se que é possível constatar que a introdução da dimensão da responsabilidade é contemporânea do processo de democratização do sistema representativo, sendo uma evidência que a ideia de os governantes prestarem contas ao povo que os elegeu faz parte do *acquis* democrático<sup>16</sup>. O que, nas palavras de COICAUD, “não é de espantar, uma vez que a democracia é a celebração da vontade, da faculdade de deliberação do indivíduo, da sua capacidade de consentir ou não”<sup>17</sup>. Há, ainda, que não olvidar que, numa primeira fase de implantação dos sistemas representativos, o conceito de responsabilidade, designadamente o de responsabilidade como sancionamento dos governantes, ainda não estava propriamente adquirido. Isto é válido sobretudo no que respeita aos membros do parlamento, pois que o recém-conquistado mandato representativo — ou mandato livre, por oposição ao mandato imperativo, típico de tempos idos — conferia aos representantes parlamentares uma grande margem de independência, quer em relação aos restantes órgãos políticos, quer em relação aos cidadãos eleitores. Mas incorre em erro quem afirme que não há democracia sem responsabilidade política<sup>18</sup> ou que a ideia de responsabilidade dos governantes é consequência em exclusivo do conceito de democracia e não também da ideia de representação. E isto por variadas razões que de seguida serão expostas.

Antes de tudo, não se pode negar que o conceito de representação sofreu os influxos do princípio democrático, mas não deixa de ser menos verdade que ele também evoluiu à margem do fenómeno da democratização dos sistemas políticos. Por exemplo, para a generalidade dos autores, num dado momento o poder deixou de ser concebido como um direito e passou a ser concebido como uma competência, que tal como é conferida também é retirada. Esta mudança na compreensão do conceito de poder traz consigo a ideia de prestação de contas inerente ao exercício de uma determinada competência.

Para além disso, e retomando o raciocínio de COICAUD, o conceito de representação encerra dentro de si a ideia da limitação do poder, na medida em que os governantes têm que considerar e ser responsáveis às vontades, interesses<sup>19</sup>, necessidades, aspirações, etc., daqueles que são representados. São duas as consequências que decorrem desta limitação: 1) a liberdade de actuação dos

15 Bertrand Mathieu é um dos autores que segue essa tendência de associar a responsabilidade apenas a um dos conceitos, no caso concreto ao conceito de democracia. Cfr. BERTRAND MATHIEU, *ob. cit.*, pp. 3-4.

16 Não podemos concordar com a tese de Bidégaray, segundo a qual a responsabilidade política que surgiu em Inglaterra nos finais do século XVIII “não tinha nada de democrático”, pois não se pode escamotear a circunstância de que a democratização do modelo representativo inglês antecipou-se a idêntico fenómeno ocorrido na Europa continental. Cfr. CHRISTIAN BIDÉGARAY, “Le principe de la responsabilité fondement de la démocratie. Petite promenade dans les allées du «jardin des délices démocratiques»”, in *Pouvoirs*, n.º 92 (*La responsabilité des gouvernants*), 2000, p. 6.

17 Cfr. JEAN-MARC COICAUD, “Légitimité et responsabilité des gouvernants. Réflexions sur l’évolution de la culture démocratique”, in *La responsabilité des gouvernants* (dir. OLIVIER BEAUD/JEAN-MICHEL BLANQUER), Paris, 1999, p. 104.

18 Veja-se que os Pais Fundadores norte-americanos privilegiaram a estrita separação de poderes (separação rígida) em detrimento da ideia de responsabilidade política, não sendo possível o Presidente ser destituído por um voto de desconfiança das câmaras legislativas, nem, vice-versa, podendo as câmaras do Congresso ser dissolvidas pelo Presidente. Neste sentido ver CHRISTIAN BIDÉGARAY, *ob. cit.* p. 7.

19 A referência a vontades e interesses não deve ser interpretada como um tributo ao legado burkiano e, especificamente, à tese segundo a qual a governação não deve basear-se em vontades, mas nos interesses do povo, cabendo aos representantes definir esses interesses, ou seja, o que é melhor para ele.

governantes não é total, não podendo, nomeadamente, ser guiada pelos seus interesses egoísticos; 2) os governantes aceitam ou têm que aceitar a possibilidade de serem sancionados como contrapartida da sua actuação no exercício do poder público, pois que, como sublinha o mesmo autor, “a ideia de sanção é indissociável do *exercício legítimo* do poder e da responsabilidade do governante que daí decorre”<sup>20 21</sup>.

De assinalar, ainda, que o conceito de representação influenciou ele próprio o processo de democratização que se desenrolou durante todo o século XIX, evitando que o conceito de responsabilidade fosse levado até às últimas consequências democráticas, extremando-se. De forma mais específica, ele funcionou como um travão ao retomo do mandato imperativo, segundo o qual os representantes parlamentares deveriam actuar de acordo com as instruções dos mandantes (inscritas nos *cahiers d'instructions*) e ser responsabilizados, respondendo inclusivamente com o próprio património, caso se afastassem dessas instruções. E isto, na medida em que deu lugar à construção do conceito de “interesse geral”, que não é a mera soma dos vários interesses particulares a que os representantes estavam compelidos a atender.

Há também que chamar a atenção para o facto de que a responsabilidade no âmbito da acção política teve como primeiro alvo, não propriamente os governantes democraticamente eleitos — isto é, os representantes parlamentares —, mas os ministros. Ainda hoje, o Governo e os seus membros, que continuam a não beneficiar de uma legitimidade popular directa, são o objecto preferencial da responsabilidade no âmbito da governação. Vale isto por dizer que o binómio responsabilidade/democracia não é, afinal, nem linear, nem exclusivo. Pelo contrário, apresenta-se bastante assimétrico.

Em suma, independentemente de precedências, o que importa reter é que o conceito de responsabilidade (em especial, a política) dos governantes está conectado, quer com o conceito de democracia — necessidade de controlo dos governantes pelos governados (o facto de os primeiros terem que prestar contas aos segundos é uma exigência democrática essencial) —, quer, também, com o conceito de representação — necessidade de identificação entre a vontade dos representados e a actuação dos representantes.

De seguida iremos debruçar-nos sobre o tema que nos propusemos tratar, a responsabilidade dos ministros (enquanto governantes), antecipando desde já que a nossa atenção se centrará na responsabilidade criminal e na responsabilidade política, ficando, então, de fora da nossa análise a responsabilidade civil dos governantes, e merecendo apenas um rápido vislumbre a temática da sua responsabilidade financeira/orçamental. Para além disso, não iremos preocupar-nos com a teorização destas responsabilidades, há muito tratadas pela doutrina, antes daremos eco de algumas particularidades e tendências recentes relacionadas com a responsabilidade dos governantes e, de igual forma, de algumas dificuldades com que a mesma se depara. Finalmente, não se trata de um trabalho sobre direito positivo, pelo que as referências a soluções concretas

20 JEAN-MARC COICAUD, *ob. cit.*, p. 101. Ver ainda ALAIN LAQUIÈZE, *ob. cit.*, p. 46 (este autor cita Carl Friedrich, o qual estimava que se A representa B então A tem que responder perante B).

21 Itálico nosso.

adoptadas pelo direito português ou pelo direito estrangeiro serão esporádicas e meramente ilustrativas.

## 2. ALGUMAS NOTAS BREVES SOBRE A RESPONSABILIDADE DOS GOVERNANTES

### 2.1 RESPONSABILIDADE CRIMINAL

A responsabilidade ministerial (ou governamental) começou por ser uma responsabilidade criminal<sup>22</sup>. No dealbar do constitucionalismo moderno a responsabilidade dos ministros era pessoal e correspondia ao cometimento de factos ilícitos de natureza criminal. Não significa isso que não existisse por vezes, atrelada à censura jurídica, uma censura política dos comportamentos dos ministros. Mais ainda, era já visível nessa altura, em Inglaterra, um aproveitamento político do *impeachment*, procedimento criminal destinado a apurar a responsabilidade dos ministros pelo cometimento de determinado tipo de ilícitos. Este aproveitamento político funcionava como um paliativo à inexistência de uma responsabilidade política dos ministros, numa altura em que, ainda não implantado o parlamentarismo (monista), estes eram livremente nomeados e exonerados pelo monarca, mantendo-se o parlamento à margem desta relação fiduciária. Num momento ulterior, a responsabilidade política dos ministros acabaria por se autonomizar, já não como uma responsabilidade pessoal ou individual, mas como responsabilidade colectiva do Governo, correspectivo da sua natureza de órgão colegial e solidário<sup>23</sup>. Mas, se é dado como assente que, em determinado momento, a responsabilidade política obteve a sua carta de alforria em relação à responsabilidade criminal, a verdade é que isso não impediu que desde sempre as duas responsabilidades se tenham confundido na pessoa do ministro; não impediu, pois, uma certa indiferenciação entre os dois tipos de responsabilidade, mais notória quando está em causa o cometimento de factos ilícitos no exercício das funções ministeriais.

Focando-nos agora na responsabilidade criminal dos ministros, cumpre dizer que desde cedo se entendeu que ela merecia um tratamento diferenciado e mais gravoso (em termos substantivos)<sup>24</sup> por comparação com a responsabilidade criminal do cidadão comum, tratamento esse consubstanciado numa série de derrogações ao direito ordinário. Como facilmente se compreende, o tratamento diferenciado deveria respeitar apenas aos actos praticados no exercício das funções, não devendo englobar os restantes actos praticados pelo

22 Cfr. LUÍS MARIA DíEZ-PICAZO, *ob. cit.*, pp. 16 e 61; CHRISTIAN BIDÉGARAY, *ob. cit.*, p. 6; PHILIPPE LAUVAUX, *ob. cit.*, p. 23.

23 Sobre esta questão da origem da responsabilidade política, ver o nosso trabalho citado na nota 12 (em particular, as pp. 178 e ss.). Ver ainda CHRISTIAN BIDÉGARAY, *ob. cit.*, p. 6.

24 Marta Machado Dias alude a uma “responsabilidade criminal qualificada”, resultando essa qualificação “da conexão existente entre esta responsabilidade criminal e aqueloutra responsabilidade política, conexão que assenta na circunstância de que estão em jogo bens e valores particularmente relevantes da ordem constitucional e cuja promoção e defesa constituem dever funcional dos titulares de cargos políticos”. Cfr. MARTA MACHADO DIAS, “Crimes de responsabilidade dos eleitos locais: alguns aspectos”, in *Crimes de Responsabilidade dos Eleitos Locais* (ed. CEJUR), Coimbra, 2008, pp. 27-8.

ministro enquanto cidadão (e não, portanto, como (co-)titular do órgão)<sup>25</sup>. Antes de expor algumas das particularidades que poderão ser destacadas do regime da responsabilidade ministerial, é oportuno fazer três observações.

A primeira é a de que, como sustenta Díez-Picazo, o tratamento diferenciado dos ministros, mais concretamente o seu julgamento pelas câmaras parlamentares (solução adoptada ainda hoje em alguns países), está associado sobretudo, pelo menos na sua origem, aos regimes de matriz parlamentar, e tinha como propósito obviar à impossibilidade de os parlamentos darem instruções ou, por qualquer forma, poderem condicionar a actuação dos ministros, restando-lhes a faculdade de os julgar quando se mostrassem indignos de ocupar altas funções públicas. Não se tratava, pois, como à primeira vista poderia parecer, de um privilégio dos ministros<sup>26</sup>.

A segunda observação respeita ainda à razão de ser do tratamento diferenciado. Uma vez mais convocando Díez-Picazo, refere este autor que ela “tem a ver com a circunstância de que as actuações dos governantes, incluindo as de natureza criminal, têm importantes consequências políticas<sup>27</sup>. O seu objectivo é o de limitar a responsabilidade criminal, introduzindo nela um elemento de justiça política, ou seja, o de levar a cabo um julgamento de condutas delituosas segundo critérios de oportunidade”<sup>28 29</sup>.

Com a última observação, pretende-se sublinhar que, actualmente, nem todos os países optam por tratar de forma distinta a criminalidade governante e, mesmo tendo em conta apenas aqueles que o fazem, as soluções encontradas não são todas idênticas.

<sup>25</sup> As Constituições portuguesas não subscreveram este entendimento, tendo todas elas optado por não estabelecer um regime jurídico distinto. Ver JORGE MIRANDA, “Imunidades constitucionais e crimes de responsabilidade”, in *Direito e Justiça*, vol. XV, Tomo 2, 2001, pp. 28 e 46-7, e JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Coimbra, 2006, pp. 676-7.

<sup>26</sup> LUÍS MARIA DíEZ-PICAZO, *ob. cit.*, p. 152.

<sup>27</sup> Alude a uma conexão entre a responsabilidade criminal e a responsabilidade política, a qual transforma “a censura criminal numa censura política (com a consequente demissão ou destituição como pena ou efeito necessário da pena)”, Jorge Miranda (“Imunidades constitucionais”, *cit.*, p. 30).

<sup>28</sup> LUÍS MARIA DíEZ-PICAZO, *ob. cit.*, p. 160.

<sup>29</sup> A referência à expressão “justiça política” obriga-nos a fazer um desvio no nosso rumo para, de forma resumida, abordar esta temática, com vista a esclarecer se é possível fazer coincidir os conceitos de justiça política e de justiça dos governantes.

É comum ver-se associado o conceito de “justiça política” à prática de infracções penais pelos governantes (*lato sensu*). Esta associação conduz ao questionamento sobre a existência ou não de uma justiça política enquanto parcela autónoma da justiça, como uma forma especial de justiça — se ela verdadeiramente existe ou não; se existe, se há razões para manter essa autonomia; se não existe, se deveria ser autonomizada. Para responder a esta questão é necessário previamente recortar o conceito de “justiça política”. Com efeito, a ideia de justiça em apreço tem sido entendida de variadas maneiras ao longo dos tempos, pelo que urge afinar um conceito.

Procurando, então, recortar o conceito de “justiça política”, pode utilizar-se um critério orgânico. De acordo com este critério, o que releva é a composição política do órgão encarregado de fazer a justiça (v.g., um órgão composto por, ou pelo menos contando na sua composição com, membros do parlamento) ou a sua dependência em relação ao poder político, medida sobretudo pelas pressões políticas a que podem ser sujeitos os julgadores.

Um outro critério que poderá ser utilizado é o da existência de um regime jurídico derogatório do direito comum aplicável às infracções penais cometidas pelos governantes. Essas derrogações podem traduzir-se em regras mais restritivas relativas à perseguição judicial ou em especificidades no procedimento (v.g., a inviolabilidade parlamentar que exige uma autorização prévia, por exemplo, para perseguir judicialmente um parlamentar).

Poderá ainda partir-se de um critério material, que tenha em consideração as actividades realizadas pelos governantes — a sua natureza política.

Finalmente, pode ser considerado um critério pessoal (os sujeitos envolvidos), que poderá ou não ser acrescido de um critério funcional, no sentido de que a justiça política apenas se detém sobre as infracções penais cometidas no exercício de funções, ficando de fora os comportamentos criminosos alheios ao exercício de funções.

Dito isto, vejamos, então, em que podem consistir as particularidades da responsabilidade criminal dos ministros.

Antes de tudo, podem reportar-se à entidade ou autoridade encarregada de julgar os ministros. Até ao momento foram desenhados três grandes modelos: 1)

---

Em nosso entender, a definição de “justiça política” deve apoiar-se sobre os critérios pessoal, funcional e sobre a ideia da existência de algumas derrogações ao direito comum quando se trata de julgar os governantes. Quanto ao critério orgânico, ele deve ser afastado, dado que não é universalizável, havendo várias soluções previstas em termos de escolha do órgão encarregado de julgar os governantes. Para além disso, este critério nada adianta em relação à questão de saber se deve ou não existir uma justiça política autonomizada. Também o critério material apresenta algumas desvantagens, quais sejam, a de não abranger alguma da actividade governativa que tecnicamente não é política, mas antes administrativa, e a de poder induzir as pessoas em erro, fazendo crer que importam unicamente os crimes tipicamente políticos (isto é, crimes que pela sua própria natureza apenas são susceptíveis de ser cometidos por governantes), quando podem estar em causa crimes de direito comum como a corrupção.

Assim sendo, e resumindo, a “justiça política” deve ser compreendida como a justiça dos governantes, diz respeito apenas às infracções penais cometidas no desempenho de funções, e caracteriza-se por soluções jurídicas que são derogatórias do direito comum.

Dito isto, pode então perguntar-se: tem sentido a existência de uma justiça política enquanto justiça especial? Numa primeira aproximação, dir-se-á que tem sentido essa autonomização se, por um lado, for possível constatar traços específicos da actuação criminosa dos governantes, e, por outro, se se entender que não deve ser só a razão jurídica a presidir ao julgamento dos governantes, sendo imprescindível fazer uma leitura política da sua actuação.

No tocante ao primeiro aspecto, é possível identificar um conjunto de traços comuns e distintivos atinentes à actuação criminosa dos governantes. Isso mesmo é afirmado por Díez-Picazo, que enumera alguns. Antes de mais, os governantes, em virtude do cargo que ocupam, têm à sua disposição uma série de recursos do aparelho do Estado, recursos esses que, por um lado, facilitam a sua actividade criminosa (o autor exemplifica com a espionagem a favor do próprio partido ou o desvio de dinheiros públicos para fins espúrios); por outro lado, facilitam o encobrimento da actuação criminosa (por exemplo, condicionam a investigação a cargo das forças policiais). Além disso, aqueles que actuam em nome do Estado, que detêm o monopólio da violência legítima, têm um dever qualificado, e justificado eticamente, de actuar de acordo com a legalidade.

Quanto ao segundo aspecto, a resposta também não poderá deixar de ser positiva. Mas é importante sublinhar que leitura política não significa uma leitura motivada politicamente ou ideologicamente. O que verdadeiramente significa é que ela deve ter em conta certos interesses, interesses que atinem com as instituições do poder político e com a razão de Estado (não, obviamente, interesses pessoais do titular do cargo político): a exigência de exemplaridade que se impõe aos governantes; a obrigação que eles, como representantes (e não simples cidadãos), têm de fazer prevalecer o interesse geral e não os seus interesses privados e egoísticos; o enfraquecimento da autoridade e das instituições do Estado que pode resultar da criminalidade dos governantes; razões de ordem funcional, como assegurar o regular funcionamento dos órgãos do Estado; a preservação da lógica da separação dos poderes.

Há quem alerte para a ineptidão dos tribunais ordinários para realizar esta justiça política, designadamente para fazer a tal leitura política. Por motivos de economia, não é possível abordar esta questão. Seja como for, ainda que se propenda para aceitar tal ineptidão, essa constatação deverá, no máximo, apontar, como solução alternativa, para um privilégio de jurisdição (a justiça política caberá ao Supremo Tribunal de Justiça ou ao Tribunal Constitucional), não certamente para se defender a existência de tribunais de excepção ou para defender a intervenção de tribunais de júri. Efectivamente, não se podem aceitar os tribunais de excepção, pois a justiça dos governantes não deve prejudicar os mesmos (julgá-los com severidade pelo facto de serem políticos), do mesmo modo que não os deve beneficiar. A especialidade da justiça política funda-se única e exclusivamente em razões de interesse público, como o bom funcionamento das instituições. Quanto ao tribunal de júri, a sua previsão na França revolucionária prendia-se com a desconfiança em relação ao poder judicial, à sua autonomia e à sua independência. Ultrapassados estes temores, o que há que compreender é que uma justiça política realizada por cidadãos seria inevitavelmente uma justiça orientada por motivações políticas, não possuindo a generalidade dos cidadãos conhecimentos jurídicos e não apresentando a generalidade dos cidadãos garantias de independência capazes de neutralizar as respectivas orientações políticas e de assegurar um juízo objectivo.

Em síntese, se optarmos por falar em “justiça política” para com este conceito darmos conta da justiça que envolve os governantes, então há que compreender que a palavra “política” apenas pode querer significar que os julgadores são obrigados a ter em consideração, no seu juízo, a lógica política que subjaz à actuação dos governantes, não certamente que a justiça seja para estes últimos totalmente diferente da dos restantes cidadãos. O sentido correcto é o de que, dada a impregnação política da sua actividade, é aconselhável a adopção de algumas soluções diferenciadas, como, por exemplo, o foro de jurisdição, as imunidades, a impossibilidade de julgamento por tribunal de júri. Mas os governantes devem poder beneficiar de todas as garantias que tem um cidadão comum (v.g., imparcialidade do juiz, garantia do contraditório, presunção de inocência), não podendo, para além disso, ser julgados por tribunais de excepção.

Ver FLORENCE BUSSY/YVES POIRMEUR, *La justice politique en mutation*. Paris, 2010, pp. 36-7; LUÍS MARIA DíEZ-PICAZO, *ob. cit.*, p. 13; OLIVIER BEAUD, *Le sang contaminé*. Paris, 1999, p. 91; ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, “A responsabilidade criminal dos eleitos locais”, in *Crimes de Responsabilidade dos Eleitos Locais* (ed. CEJUR), Coimbra, 2008, pp. 6 e 21.



o modelo legislativo; 2) o modelo judicial puro<sup>30</sup>; e 3) o modelo judicial especial<sup>31</sup>. Típico do primeiro modelo é o *impeachment*, procedimento destinado a apurar a responsabilidade criminal dos ministros<sup>32</sup>, desencadeado e desenvolvido pelas câmaras parlamentares. O segundo modelo, na verdade, é a negação do foro de jurisdição, sendo os ministros julgados como cidadãos comuns. O terceiro modelo caracteriza-se pela existência de uma jurisdição especial encarregada de julgar criminalmente os ministros (tal como sucede em França com a *Cour de Justice de la République*, que desde 1993 julga os crimes cometidos pelos ministros); diga-se que esta jurisdição especial quase sempre apresenta uma estrutura híbrida, sendo composta por magistrados e por membros do parlamento<sup>33</sup>.

As particularidades podem respeitar, outrossim, ao regime jurídico substitutivo aplicável aos ministros. Podem, por exemplo, passar pelo recorte de crimes específicos apenas susceptíveis de ser cometidos por titulares de cargos políticos, como o são os ministros (v.g., o tráfico de influências e a violação de normas de execução orçamental)<sup>34</sup>, sendo certo que em relação a alguns destes crimes nem todos os titulares de cargos políticos se encontram em condições de os cometer. Podem, da mesma forma, passar por definir molduras penais mais gravosas ou consagrar penas acessórias (v.g., a perda ou suspensão de direitos políticos) quando o ilícito for cometido por ministros<sup>35</sup>.

Finalmente, as particularidades poderão reflectir-se num regime de imunidades, semelhante ao dos membros do parlamento, que condicione a actuação da justiça ou mesmo que desresponsabilize os ministros (a CRP prevê, no seu artigo 196º, a inviolabilidade dos membros de Governo).

Ainda no que toca à responsabilidade criminal dos ministros, é conveniente alertar para as dificuldades que sempre surgem quando se trata de apurá-la em concreto. A doutrina tem avançado com várias justificações para essas dificuldades — algumas das quais, na realidade, não são exclusivas ou típicas

30 Este é o modelo previsto na Constituição portuguesa. Sem embargo, em virtude da previsão constitucional da inviolabilidade reportada aos membros do Governo, a Assembleia da República acaba por ter uma palavra a dizer quando está em causa o julgamento destes titulares de cargos políticos, cabendo-lhe autorizar ou não: 1) a detenção ou prisão de um membro do Governo (autorização dispensada naquelas situações em que ele tenha cometido “crime doloso a que corresponda pena de prisão cujo limite máximo seja superior a três anos e em flagrante delito”); 2) a suspensão de funções de um membro do Governo para efeitos de prosseguimento do procedimento criminal contra ele movido naqueles casos em que tenha sido acusado definitivamente (autorização dispensada “quando se trate de crime do tipo referido no número anterior”). Gomes Canotilho e Vital Moreira afirmam ser este “mais um dos traços de cariz parlamentar do sistema de governo constitucional”. Cfr. J.J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. II, Coimbra, 2010, p. 469. Sobre esta questão da suspensão dos membros do Governo em Portugal, não obstante tratar-se de um trabalho datado, ver ainda JORGE MIRANDA, “Sobre a efectivação da responsabilidade criminal dos membros do Governo”, in *Scientia Iuridica (Revista de Direito Comparado português e brasileiro)*, Tomo XLIV, n.º 253/255, Janeiro/Junho, 1995, pp. 73-3 e p. 78, e, do mesmo autor, “Imunidades constitucionais”, cit., p. 28.

31 Individualiza os sistemas legislativo, judicial puro e judicial especial LUÍS MARIA DíEZ-PICAZO, *ob. cit.*, p. 149.

32 Como é sabido, actualmente o *impeachment* também é aplicado ao Presidente da República em países como os Estados Unidos da América e o Brasil.

33 Cfr. CHRISTIAN BIDÉGARAY, *ob. cit.*, p. 13.

34 Parece-nos oportuno, neste momento, introduzir a dicotomia apresentada por Olivier Beaud, que distingue entre “criminalidade governante” e “delitos políticos”. Na primeira categoria deverão ser inseridos os actos ilícitos cometidos no exercício de funções públicas, designadamente de funções políticas (está-se, portanto, a falar da prática de ilícitos como a corrupção, a concussão, o tráfico de influências, etc.). Na segunda categoria irão ser integrados aqueles actos que, sendo lícitos, foram mal utilizados pelos sujeitos políticos. Os primeiros são objecto de uma responsabilidade criminal. Os segundos são objecto de uma responsabilidade política, baseada numa avaliação de condutas que se apoia em considerações de oportunidade política. Ver OLIVIER BEAUD, *Le sang contaminé*, cit., p. 91.

35 Relativamente a Portugal, vide JORGE MIRANDA. “Imunidades constitucionais”, cit., pp. 32-3.

do apuramento da responsabilidade dos ministros. São elas, sucintamente, as seguintes: uma certa indefinição quanto aos exactos contornos das funções ministeriais, designadamente, quanto à distinção entre o que é a actividade governativa propriamente dita e a actividade administrativa dos ministros; a complexidade das funções ministeriais; a facilitação da actividade criminosa, dada, por exemplo, a proximidade com os dinheiros públicos, e dadas ainda as informações privilegiadas e as teias de contactos e influências que rodeiam aqueles que ocupam altos cargos do Estado; a facilitação do encobrimento das condutas criminosas<sup>36</sup>.

Para concluir, gostaríamos de dar conta de algumas novas tendências que se vêm a manifestar no que tange à responsabilidade criminal dos ministros. Uma vez mais, nem todas elas dizem respeito exclusivamente aos ministros; para além disso, nem todas elas são tendências universais, reportando-se apenas a um país ou grupo de países. Com estas advertências, retenham-se as seguintes tendências: 1) a aproximação do regime dos ilícitos penais ministeriais à justiça penal ordinária; 2) a transferência das responsabilidades ministeriais para os altos funcionários da Administração, sobretudo quando não está em causa a adopção de decisões políticas (o que leva a perguntar se eles devem ser tidos como independentes em relação aos decisores políticos)<sup>37</sup>; 3) a lenta e progressiva aquisição de uma dimensão prospectiva da responsabilidade.

## 2.2 RESPONSABILIDADE POLÍTICA

### 2.2.1. Algumas considerações sobre a responsabilidade política

“A responsabilidade política é, em direito constitucional, uma noção cuja frequência de utilização se equipara à incerteza da sua definição”<sup>38</sup>. Com esta frase lapidar — já por nós tomada de empréstimo em outras ocasiões —, Philippe Ségur dá conta, por um lado, da frequência exagerada com que se invoca a responsabilidade política a propósito de tudo; por outro lado, coloca o acento tónico sobre todos os problemas e dificuldades com que se deparam aqueles que procuram conceptualizar a responsabilidade política, que buscam o exacto recorte teórico desta figura, ainda segundo as palavras do mesmo autor, de “geometria variável”.

Relativamente ao último aspecto mencionado, e ainda que abstraído da questão da sua natureza — uma espécie da responsabilidade jurídica ou um *genus* à parte? —, várias são as interrogações que se podem colocar relativamente ao exacto conteúdo e alcance da responsabilidade política: esta última é unicamente uma responsabilidade governamental ou também existe uma responsabilidade política dos parlamentares e do chefe de Estado? É uma responsabilidade que envolve o órgão (governo, parlamento) ou refere-se aos respectivos titulares? É uma responsabilidade colectiva ou pode também ser

<sup>36</sup> Quanto às duas últimas, e em sentido próximo, ver LUÍS MARIA DíEZ-PICAZO, *ob. cit.*, p. 13.

<sup>37</sup> Ver ALAIN LAQUIÈZE, *ob. cit.*, p. 50.

<sup>38</sup> PHILIPPE SÉGUR, “Qu’est-ce que la responsabilité politique?”, in *Revue du Droit Public et de la Science Politiaue en France et à l’étranger*, n.º 6, 1999, p. 1600.

individualizada? Para haver responsabilidade política tem que existir uma sanção jurídica previamente estabelecida<sup>39</sup>, ou a simples pressão, *v.g.* da opinião pública<sup>40</sup>, já pode ser considerada uma forma de tornar operativa a responsabilidade política? Os sujeitos activos da responsabilidade política são apenas aqueles que exercem um poder político nos termos constitucionais ou, por exemplo, os próprios cidadãos também podem desempenhar esse papel? Poder-se-á falar em verdadeira responsabilidade política quando a sua efectivação depende inteiramente da vontade do próprio controlado (por exemplo, quando o Governo se submete a uma moção de confiança) e da cultura política vivenciada num determinado país?

Estas e muitas outras são interrogações a que têm procurado responder aqueles que a custo tentam apreender e domesticar os contornos fluidos e ductéis da responsabilidade política. Afinal, como se disse, trata-se de uma responsabilidade de geometria variável, muito dependente para o seu exacto recorte e consubstanciação de elementos subjectivos como, a título exemplificativo, a própria vontade dos agentes políticos, as suas aspirações políticas, o seu código de valores pessoal, a sua personalidade (timoratos e dóceis ou independentes e voluntariosos?), o contexto histórico-político, o momento político que se vive (período entre eleições ou pré-eleitoral?), os valores do concreto sistema constitucional, etc.

Na afirmação de Ségur acima transcrita dá-se conta, de igual modo, da frequência inusitada com que é chamada à colação a responsabilidade política — sobretudo, diríamos nós, da frequência com que se procura responsabilizar politicamente determinados sujeitos, sejam eles titulares de cargos políticos (*v.g.*, ministros, secretários de Estado, parlamentares individuais) ou não (*v.g.*, um administrador hospitalar). A razão de ser desta utilização generosa prende-se, porventura, com a circunstância de no presente, e desde há muito, a política não mais ser vista como um *munus* que certos cidadãos, mais afortunados em instrução, riqueza e disponibilidade, cumpriam por um determinado período de tempo, tendo-se tornado uma verdadeira profissão. Socorrendo-nos de uma expressão de Max Weber, vive-se nos dias que correm *da* política e não mais *para a* política<sup>41</sup>. Salvo raras excepções, a profissionalização da vida política é hoje um dado indesmentível e, neste contexto, a responsabilidade surge como uma arma, mais ou menos poderosa, para destruir carreiras, por vezes mercedamente, outras nem por isso, em particular naqueles casos em que é perceptível a interferência do poder económico — influência indirecta por via dos meios de comunicação social que no momento presente são dominados pelos grandes grupos económicos — na vida política (*v.g.*, a orquestração de uma campanha de desacreditação de um ministro que não cedeu às pressões de um grande grupo económico), ou quando se verifica uma verdadeira judicialização ou criminalização da política.

39 Sanção essa que a generalidade dos autores que sustentam a tese da natureza jurídica da responsabilidade política considera ser a revocação ou destituição.

40 A qual pode conduzir à vontade do titular do poder de abandonar o seu lugar político.

41 Ver MAX WEBER, "The profession and vocation of politics" (tradução inglesa do opúsculo *Politik als Beruf*), in *Political Writings*, Cambridge (UK), 1994, p. 318.

## 2.2.2 Responsabilidade política dos governantes

Apesar de toda a indefinição que torneia a responsabilidade política, é possível contar com algumas certezas. Assim, pode dizer-se, entre outras coisas, que: a responsabilidade política foi, nos seus alvares, e ainda hoje o é em larga medida, uma responsabilidade governamental — e, nestes termos, tendencialmente colectiva<sup>42</sup> —, o que se compreende se se atender ao facto de que a responsabilidade política dos ministros é um traço característico dos sistemas parlamentares<sup>43</sup>; que a responsabilidade política dos ministros derivou da sua responsabilidade criminal, constituindo o *impeachment* britânico a sua origem<sup>44</sup>; que a responsabilidade política é uma responsabilidade retrospectiva (por vezes mesmo, retroactiva)<sup>45-46</sup>; que a responsabilidade política tomou-se mais premente quando a função executiva deixou de ser considerada a mera aplicação de leis, autonomizando-se como actividade governativa (*rectius*, quando o Governo se autonomizou em relação ao monarca e quando a actividade governativa se autonomizou no seio da actividade executiva).

Deixando de lado estas e outras “certezas”, a verdade é que a responsabilidade política é um conceito cujos contornos não são facilmente apreensíveis. Em abono da verdade, diga-se que a responsabilidade política ministerial até é bem acessível, se comparada, por exemplo, com a responsabilidade política dos parlamentares, a qual é fundamentalmente uma responsabilidade eleitoral<sup>47</sup>. Se tivermos em consideração as múltiplas motivações que subjazem à manifestação do voto e a impossibilidade de, em muitos sistemas eleitorais, se visar, com a nossa escolha, um parlamentar em particular, é fácil perceber que esta responsabilidade política-eleitoral é praticamente uma ficção.

Em termos de tendências actuais, pode destacar-se, antes de tudo, que a responsabilidade política tradicional — aquela que se consubstancia na prestação

42 STÉPHANE MOUTON, “Plaidoyer pour une absente: la responsabilité constitutionnelle du ministre du fait de son administration”, in *Constitution et responsabilité. Des responsabilités constitutionnelles aux bases constitutionnelles des droits de la responsabilité* (Actes du Colloque de Toulouse), Paris, 2008, p. 83, e OLIVIER BEAUD, “La responsabilité politique face à la concurrence d’autres formes de responsabilité des gouvernants”, in *Pouvoirs*, n.º 92 (*La responsabilité des gouvernants*), 2000, p. 26.

43 ALAIN LAQUIÈZE, *ob. cit.*, p. 47; STÉPHANE MOUTON, *ob. cit.*, p. 83; CHRISTIAN BIDÉGARAY, *ob. cit.*, p. 7; OLIVIER BEAUD, “La responsabilité politique face à la concurrence”, *cit.*, p. 17.

44 Afiram Beaud e Blanquer que a responsabilidade política “aparece (...) como a sublimação institucional da responsabilidade penal. Ela deriva dela historicamente mas ultrapassa-a, e mesmo define-se por oposição a ela”. Cfr. OLIVIER BEAUD/ JEAN-MICHEL BLANQUER, “Introdução”, in *La responsabilité des gouvernants* (dir. OLIVIER BEAUD/ JEAN-MICHEL BLANQUER), Paris, 1999, p. 12.

45 Ver JOSÉ ANTONIO CHEBUB/ ADAM PRZEWSKI, “Democracy, Elections, and Accountability for economic outcomes”, in *Democracy, Accountability and Representation* (ed. ADAM PRZEWSKI/ SUSAN C. STOKES/ BERNARD MANIN), Cambridge (UK), 1999, p. 225 (estes autores referem-se concretamente à *accountability*).

46 Na realidade, como afirma Guido Gorgoni, o conceito jurídico tradicional de responsabilidade é marcado por esta característica da retrospectividade. Segundo o mesmo autor, o conceito tradicional de responsabilidade está em crise, porque desadequado à realidade política-jurídica actual, sendo a sua característica da retrospectividade uma das mais criticadas.

De assinalar que Beaud e Blanquer atribuem um carácter preventivo à aprovação parlamentar do programa do Governo, mecanismo tradicional de responsabilidade política, pelo que, ainda que excepcionalmente, esta pode ter um carácter antecipatório. Poderá considerar-se igualmente como uma expressão da responsabilidade política antecipatória a ineligibilidade-de-sancção, ou seja, a ineligibilidade como pena acessória pelo facto do cometimento, por um governante, de um crime no exercício das suas funções.

Cfr. GUIDO GORGONI, “La responsabilità come progetto, primi elementi dell’idea giuridica di responsabilità prospectiva”, in *Diritto e Società*, n.º 2, 2009, p. 244, e OLIVIER BEAUD/ JEAN-MICHEL BLANQUER, *ob. cit.*, p. 13.

47 Esta ideia da responsabilidade eleitoral como uma concretização da responsabilidade política não parece ser aceite por todos. Veja-se ROSÁRIO SERRA CRISTÓBAL, “La responsabilidad de un Jefe de Estado”, in *Revista de Estudios Políticos*, n.º 115, Jan.-Março, 2002, p. 168.

de contas do Governo perante o parlamento — está em declínio, sendo cada vez mais raros, por exemplo, os casos em que o Governo cai na sequência de uma moção de censura<sup>48-49</sup>; efectivamente, com uma frequência crescente a queda do Governo ou as demissões de ministros resultam ou de desacordos dentro do próprio Governo ou da maioria que o sustenta<sup>50</sup>, ou da pressão da opinião pública ou dos *media*. Mas, exactamente por este motivo, assevera Laquière que tem mais sentido falar em mutação da responsabilidade política dos ministros do que na sua obsolescência. E não apenas porque, independentemente do escasso uso ou da ineficácia da moção de censura, os ministros continuam a ser afastados; para além disso, porque continuam a ser aplicados outros instrumentos de apuramento da responsabilidade política, como as perguntas escritas e orais e as interpelações<sup>51</sup>.

Pode considerar-se, de outro passo, a transferência da responsabilidade do ministro para os altos funcionários da Administração (que Laquière designa de “prática do funcionário-fusível”)<sup>52</sup>.

Deve mencionar-se, ainda, a tentativa de individualização da responsabilidade política, concebida antes de tudo como uma forma de revitalizar ou de não deixar morrer a responsabilidade política ministerial (que, como se viu, enquanto responsabilidade colectiva parece ter os seus dias contados)<sup>53</sup>.

Por último, e de certa forma em contracorrente com esta tendência acabada de aludir<sup>54</sup>, e para aqueles que descrêm da valia da responsabilidade política, verifica-se o ressurgimento da ou a aposta na responsabilidade criminal, tida como a única capaz de concretizar uma responsabilidade *pessoal* do ministro. Citando Xavier Bioy, “uma serve de trampolim à outra, o eclipse de uma conduz ao levantamento da outra”<sup>55</sup>.

48 Cfr. ALAIN LAQUIÈRE, *ob. cit.*, p. 50; CHRISTIAN BIDÉGARY, *ob. cit.*, pp. 8-9; OLIVIER BEAUD, “La responsabilité politique face à la concurrence”, *cit.*, p. 18.

49 Há quem sustente que de entre as razões que contribuem para o declínio da responsabilidade política está o facto de esta não ser apurada por um terceiro (não se reconhecendo, pois, que a maioria parlamentar que apoia o Governo seja considerada um terceiro) e também de a sua efectivação muitas vezes depender da vontade do próprio “acusado”. Sobre esta questão ver OLIVIER BEAUD, “La responsabilité politique face à la concurrence”, *cit.*, p. 27.

50 Vale dizer, a dimensão horizontal da responsabilidade política (Governo/parlamento) está a ser suplantada pela responsabilidade política vertical (Ministro/Primeiro-Ministro). Cfr. JEAN-MICHEL BLANQUER, *ob. cit.*, p. 266, e CHRISTIAN BIDÉGARY, *ob. cit.*, p. 9.

51 Cfr. ALAIN LAQUIÈRE, *ob. cit.*, pp. 51-3.

52 ALAIN LAQUIÈRE, *ob. cit.*, p. 50; OLIVIER BEAUD, “La responsabilité politique face à la concurrence”, *cit.*, p. 18; OLIVIER BEAUD/JEAN-MICHEL BLANQUER, *ob. cit.*, p. 9.

53 CHRISTIAN BIDÉGARY, *ob. cit.*, p. 15.

54 Não se pode assegurar que seja necessariamente em contracorrente, uma vez que este ressurgimento ou aposta na criminalização dos comportamentos políticos poderá consubstanciar uma reacção à dificuldade em individualizar a responsabilidade política ministerial ou governamental. Alerta para este aspecto OLIVIER BEAUD, “La responsabilité politique face à la concurrence”, *cit.*, pp. 28-9.

55 XAVIER BIOY, *ob. cit.*, p. 14. Partilham esta opinião CHRISTIAN BIDÉGARY, *ob. cit.*, p. 11; OLIVIER BEAUD/JEAN-MICHEL BLANQUER, *ob. cit.*, p. 8; OLIVIER BEAUD, “La responsabilité politique face à la concurrence”, *cit.*, p. 18 (a propósito da substituição da responsabilidade política pela responsabilidade criminal, refere o autor que se optou por designar um tal fenómeno de “criminalização da responsabilidade dos governantes”; sem pôr totalmente em causa esta asserção, entendemos, no entanto, que o dito fenómeno não se reconduz à mera substituição da responsabilidade política pela responsabilidade criminal, implicando, do mesmo passo, a transposição (perigosa) dos esquemas da responsabilidade política para a responsabilização criminal dos governantes, como sejam o da responsabilidade por acto de outrem e o da responsabilidade por meras intenções.

### 3. AFLORAMENTO DO CONCEITO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA E/OU ORÇAMENTAL (FINANCEIRA/ORÇAMENTAL)<sup>56</sup>

A fixação constitucional de um limite máximo de endividamento deverá ser acompanhada, para ser eficaz, de uma responsabilização daqueles que não cumpram a normativa constitucional — sob pena, portanto, de a norma constitucional se revelar uma norma imperfeita (arriscamos importar para o Direito Constitucional uma categoria dogmática oriunda de outros horizontes jurídicos, sendo nós conhecedores das especificidades das normas constitucionais — *v.g.*, a sua abertura e elasticidade — e do Direito Constitucional — *v.g.*, o seu carácter necessariamente fragmentário). Sucede que, se é fácil afirmar a necessidade de uma responsabilidade financeira/orçamental, difícil se torna delimitar os seus exactos contornos, e, eventualmente ainda mais difícil, torná-la efectiva. As dificuldades que se colocam são de variada ordem.

Desde logo, são dificuldades de natureza jurídica, relacionadas, entre outros aspectos, com o recorte da figura em apreço, com a sua recepção num determinado texto constitucional (é admissível uma responsabilidade financeira/orçamental implícita, extraída de um princípio geral de responsabilidade?) e com o seu sancionamento.

Mas são também dificuldades de natureza política. Afinal, o fenómeno da globalização e o papel crescente que assumiram os actores financeiros privados ocasionaram uma redistribuição dos poderes que teve uma influência indesmentível e incontornável no papel desempenhado, pelos governantes nacionais, designadamente no domínio económico e financeiro. O seu peso e a sua influência na definição das estratégias económicas e financeiras diminuíram drasticamente. Assim sendo, toma-se bem mais difícil imputar e apurar a responsabilidade financeira/orçamental dos governantes nacionais.

Retomando a questão da delimitação de uma responsabilidade financeira/orçamental, da sua concreta tipificação, há que prestar alguns esclarecimentos. Se se quiser recortar um tipo de responsabilidade que se resume à responsabilidade do Governo perante o parlamento relativamente a questões que envolvem o orçamento do Estado (elaboração e execução do orçamento), então o que temos é uma responsabilidade marcadamente orçamental e mais juridicizada, que tem como objecto a actuação financeira do Governo no quadro do orçamento do Estado (responsabilidade orçamental propriamente dita)<sup>57</sup>. Mas poderá optar-se por um conceito mais amplo, que vai para além da componente puramente orçamental, em que se pretende apurar se houve uma sã (diligente e responsável) gestão dos dinheiros públicos por parte dos governantes, tomando estes com um *bonus pater familias* (responsabilidade financeira). Com este sentido mais lato, o conceito começa a ganhar fluidez, assentando sob parâmetros mais amplos e menos palpáveis, tais como a ideia de boa governação, o sucesso ou insucesso no combate ao défice, a boa ou má alocação ou emprego dos recursos financeiri-

<sup>56</sup> Ver *supra* nota 4.

<sup>57</sup> Esta responsabilidade orçamental não era desconhecida das nossas constituições anteriores. Ver ALFREDO JOSÉ DE SOUSA, “Crimes de responsabilidade (violação de normas de execução orçamental)”, in *Themis*, Ano III, n.º 5, 2002, pp. 114 e ss.

ros/dinheiros públicos (tendo em consideração as necessidades das populações). Esta fluidez faz lembrar a responsabilidade política. Fluidez ou concreção de lado, cabe dar conta de que alguma doutrina se vem questionando acerca da viabilidade dos esquemas tradicionais de controlo financeiro/orçamental, como o levado a cabo pelos parlamentos. Reflectindo sobre o efectivo impacto da LOLF<sup>58</sup> em França, e reconhecendo que este diploma atribuiu ao parlamento francês novos instrumentos de controlo orçamental, Frédérique Rueda tem dúvidas quanto ao sucesso do controlo parlamentar sobre o Governo no quadro actual. Efectivamente, para esta autora, “a complexidade sempre crescente dos mecanismos de gestão financeira do Estado conduz, de forma quase automática, a uma degradação da importância concedida às formas tradicionais, políticas, de organização da responsabilidade, em proveito de modos de controlo internos às administrações, que se apoiam sobre uma abordagem própria da gestão e sobre a noção de regulação”<sup>59</sup>.

Mudando um pouco de registo, há pouco foi mencionada a circunstância de a responsabilidade financeira/orçamental se aproximar da responsabilidade política. A bem da verdade, ela aproxima-se simultaneamente da responsabilidade jurídica (criminal) e da responsabilidade política. Da jurídica (criminal), na medida em que, pelo menos se a tomarmos num sentido mais restrito (basicamente, uma responsabilidade orçamental), são descortináveis, com uma relativa facilidade, os mecanismos de apuramento da responsabilidade e as sanções aplicáveis. Da responsabilidade política, pela indeterminação e vagueza dos comportamentos que a motivam, e por se admitir uma responsabilidade financeira/orçamental solidária e também por actos de terceiros.

Em face do que foi exposto, embora de forma bastante sumária, toma-se fácil compreender porque razão autores, como Vincent Dussart, afirmam que mais do que falar-se de responsabilidade financeira se deve falar de irresponsabilidade financeira<sup>60</sup>. E isto, apesar de a ideia de responsabilidade financeira estender as suas raízes bem longe no passado. A título de exemplo, refiram-se, em Inglaterra, o *Bill of Rights*, de 1689<sup>61</sup>, e, em França, os artigos 14 e 15 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão<sup>62</sup>. Mais difícil é acolher a ideia de que “a garantia de execução das principais normas de execução orçamental (...) deve situar-se, sobretudo em democracia, na responsabilidade política dos titulares de cargos políticos perante a Assembleia da República (...)”; e isto não propriamente por uma discordância teórica quanto à solução, mas porque temos sérias reservas quanto à eficácia da responsabilidade política.

58 Loi organique relative aux lois de finances (2001).

59 FRÉDÉRIQUE RUEDA, “La responsabilité budgétaire après la LOLF”, in *Constitution et responsabilité. Des responsabilités constitutionnelles aux bases constitutionnelles des droits de la responsabilité (Actes du Colloque de Toulouse)*, Paris, 2008, p. 117.

60 Vide VINCENT DUSSART, “La responsabilité financière des pouvoirs constitués”, in *Constitution et responsabilité. Des responsabilités constitutionnelles aux bases constitutionnelles des droits de la responsabilité (Actes du Colloque de Toulouse)*, Paris, 2008, p. 103.

61 Ai se estabelecia que cabia ao Parlamento, em exclusivo, o lançamento de impostos e ainda a responsabilidade pelo controlo das despesas realizadas pelo Governo. Ver FRÉDÉRIQUE RUEDA, *ob. cit.*, p. 116, nota 6.

62 O primeiro dos preceitos mencionados atribuía ao parlamento a faculdade de controlar a utilização dos dinheiros públicos. O segundo consagrava de forma genérica uma responsabilidade dos agentes públicos pela sua actuação, devendo aí inserir-se a sua actuação financeira no âmbito orçamental. *Idem*, p. 116. Ver ainda ALFREDO JOSÉ DE SOUSA, *ob. cit.*, 114.

Em termos ideais, a melhor solução será a da consagração de uma responsabilidade criminal por factos ilícitos financeiros. Independentemente de se indagar aqui e agora sobre a bondade de uma tal solução, o que se poderá afirmar, acompanhando Beaud, é que dificilmente a responsabilidade financeira dos ministros se traduzirá numa responsabilidade pecuniária, dada a desproporção entre a falta cometida e as consequências pecuniárias que resultaram da mesma<sup>63</sup>.

#### 4. NOTAS FINAIS

“A responsabilidade é o passivo que vem equilibrar o activo de todo o poder”. Com efeito, não obstante a polissemia do termo “responsabilidade”, é indiscutível que ela abarca “uma dupla dimensão, proporcional uma à outra: o direito de agir e o dever de disso dar conta”<sup>64</sup>.

Hoje em dia, em virtude do declínio inexorável da função legislativa dos parlamentos e com o alargamento e a complexidade das funções governativas, o poder de *indirizzo* político, particularmente nos domínios económico e financeiro, é exercido em grande parte pelos Governos, por esse motivo se justificando o interesse crescente pela temática da responsabilidade dos governantes (*stricto sensu*). As responsabilidades mais visadas são a criminal, a política, e, actualmente, com particular ênfase nos países onde se tem verificado um certo descontrolo financeiro, a financeira/orçamental. Infelizmente, os estudos recentes sobre esta temática dão conta das várias insuficiências detectadas e da dificuldade em as transpor e, com isso, da dificuldade de apurar a responsabilidade dos governantes<sup>65</sup>. A título de exemplo, refiram-se a frequente (e por vezes deliberada) confusão entre responsabilidade criminal e responsabilidade política, da qual resulta o esvaziamento de ambas e, concomitantemente, a não condenação dos governantes; o declínio da responsabilidade política tradicional do Governo perante o parlamento (responsabilidade política institucional) e a fragilidade e vagueza dos outros mecanismos de apuramento da responsabilidade política (por exemplo, as eleições); a indeterminação e difícil construção de um conceito de responsabilidade financeira, em particular de um conceito que pretenda ir além da simples responsabilidade pela execução orçamental.

No que respeita especificamente a esta última responsabilidade, sendo certo que actualmente a *performance* económica e financeira de um Governo assume uma importância crescente no momento da escolha eleitoral (embora não raras vezes nos deparemos com resultados inesperados!), é igualmente certo que a responsabilização que incide sobre estes aspectos económicos, financeiros e também especificamente orçamentais é, no máximo, uma responsabilidade eleitoral — a qual, já por si bastante difusa, ainda o é mais quando temos na mira um órgão que apenas de forma indirecta possui legitimidade eleitoral. Vale isto

63 Olivier Beaud (“La responsabilité politique face à la concurrence”, cit., p. 25) citando Maurice Hauriou.

64 OLIVIER BEAUD/JEAN-MICHEL BLANQUER, *ob. cit.*, p. 12.

65 Assevera Alfredo José de Sousa (*ob. cit.*, p. 136) que “a responsabilidade criminal pela violação de normas de execução orçamental é um mecanismo que ao longo destas décadas provou à sociedade que não resulta”.



por dizer que não se afigura fácil demonstrar que na responsabilidade apurada retroactivamente através das eleições legislativas teve pouco, algum ou muito impacto o vector económico-financeiro da governação.

Em jeito de síntese, poderá concluir-se que a concorrência de várias formas de responsabilidade (criminal, política e financeira/orçamental), acrescida da indefinição de algumas delas (política e financeira/orçamental), não tem contribuído, e, pelo contrário, tem prejudicado a responsabilização, seja individualmente dos ministros, seja também colectivamente do órgão Governo. De igual forma, o desvio da responsabilidade, quer da criminal, quer da política, dos membros do Governo para os altos funcionários da Administração tem servido para iludir a responsabilidade dos governantes. Ora, considerando que a responsabilização dos governantes constitui um bom indicador do nível de moralidade da vida pública de um país, o esvaziamento da responsabilidade dos governantes é, indubitavelmente, um mal a combater.