

RESPONSABILIDADE POLÍTICA

POLITICAL RESPONSABILITY

Marta Cristina Jesus Santiago

RESUMO

Dedica-se este breve estudo a discorrer sobre a teoria da responsabilidade política, de origem inglesa. A responsabilidade política, própria do sistema parlamentarista, fundamenta-se no juízo discricionário do parlamento, que possui o poder de destituir o governo por atos que afetem sua confiança. Distingue-se da responsabilidade jurídica, própria do *impeachment*, porquanto nesta se apura a prática de um crime previsto em texto constitucional ou legal, devendo o fato imputado ao governante subsumir-se à regra jurídica expressa. Aborda-se, ainda, a construção italiana concernente à responsabilidade política difusa. Não prevista em lei, a responsabilidade política difusa decorre da pressão da opinião pública ou dos meios de comunicação, que força o governo a demitir-se ou provoca sua demissão. Na atualidade, a responsabilidade política difusa tem-se manifestado com frequência em todos os sistemas de governo.

Palavras-chave: Responsabilidade política. Discricionariedade. *Impeachment*. Parlamentarismo. Responsabilidade difusa.

ABSTRAT

This brief study is devoted to discussing the theory of political responsibility, of English origin. Political responsibility, which is characteristic of the parliamentary system, is based on the discretion of the parliament, which has the power to dismiss the government for acts that affect its confidence. It differs from the legal responsibility inherent in impeachment, since it establishes the practice of a crime foreseen in a constitutional or legal text, and the fact attributed to the ruler must be subsumed by the express legal rule. It is also about the Italian construction concerning diffuse political responsibility, which has manifested more frequently in all systems of government. Not established by law, diffuse political responsibility stems from the pressure of public opinion or the media, which forces the government to resign. At present, diffuse political responsibility has manifested itself frequently in all systems of government.

Keywords: Political responsibility. Discretionary. Impeachment. Parliamentarism. Diffuse responsibility.

* Doutoranda em Ciências Jurídico-Políticas pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Mestre em Ciências Jurídico-Políticas pela Faculdade de Direito de Coimbra (Mestrado Pré-Bolonha). Analista Judiciário do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia.

1 INTRODUÇÃO

O princípio segundo o qual quem exerce função pública deve prestar contas à sociedade, e mais especificamente, os governantes aos governados, é alicerce fundamental de uma democracia representativa saudável.

Com o *impeachment* da Presidente Dilma Russel, os debates sobre a teoria da responsabilidade política eclodiram no Brasil. Entrementes, *impeachment* e responsabilidade política são, de acordo com a doutrina política, instrumentos do sistema representativo democrático que se situam em horizontes intelectuais distintos.

Ínsita ao sistema parlamentarista, de onde proveio, e ao sistema semipresidencialista, a responsabilização política é uma *role responsibility*, quer dizer, opera em razão da função exercida, ao passo que a responsabilidade jurídico-penal – que tem espaço tanto no parlamentarismo, como no presidencialismo – guarda conexão com a pessoa que exerce a função.

A responsabilidade política institucional (e mais precisamente a responsabilidade ministerial) é o critério mais relevante de classificação do sistema parlamentarista, ausente do presidencialista.¹ Usa-se a expressão responsabilidade política no presidencialismo, quando, a rigor, ela é jurídica, porquanto, no processo de responsabilização no sistema presidencial, apura-se a ocorrência ou não de um crime de responsabilidade.² O ato do governante apontado como vicioso deve corresponder a um dos tipificados como crime na Constituição ou na lei.

Na responsabilização política institucional, conquanto o mecanismo pelo qual se processe deva ter previsão no direito, quase sempre no Direito Constitucional, o juízo é eminentemente discricionário, não exigindo para o seu acionamento a ocorrência de uma falha técnica ou de uma transgressão jurídica.

Embora a responsabilidade política institucional e a responsabilidade jurídica ou penal sejam mais facilmente distinguidas em abstrato, na prática, tal distinção oferece grandes dificuldades, pois quase sempre uma falta penal ou o descumprimento de uma norma jurídica fatalmente acarreta uma repercussão na esfera política do governante no sistema parlamentarista, tornando-o desmerecedor da confiança do parlamento. É o que doutrinariamente se chama de *aproveitamento político de uma responsabilidade jurídica ou penal*, o qual, se bem que devesse então existir apenas no parlamentarismo, onde coexistem os dois tipos de responsabilidade, parece se fazer presente, de igual modo, no sistema presidencialista, a despeito da ausência formal, em seu seio, da responsabilidade política institucional, tal como originariamente concebida pelos europeus.

1 “La question de la responsabilité ministérielle est un enjeu central pour les institutions dans la mesure où elle correspond, dans la théorie classique, au critère majeur de classification du régime. Qu’elle soit présente et l’on parle de régime parlementaire. Qu’elle soit absente et l’on parle de régime présidentiel. La crise de la responsabilité est donc aussi une crise de la typologie des régimes” (BLANQUER, Jean-Michel. Un enjeu central: la responsabilité des ministres: Ou comment éviter les pièges de l’illusoire VIe République. In: La VIe République? Numéro spécial coordonné par: Xavier ROBERT. *Revue de la Science Politique en France et à l’Étranger*, Paris, p. 261).

2 A propósito do Brasil, Brossard colaciona Pontes de Miranda que já se referia à responsabilidade política tratada aqui como diversa da responsabilidade política própria do parlamentarismo: “(...) o instituto da responsabilidade política é inconfundível com o do *governo coincidente com a maioria*, a que se prendem os fatos políticos da *moção de confiança*, que é comunicação de vontade de eficácia declarativa do *status quo*, ou *moção de desconfiança*, comunicação de vontade, explícita ou implícita, às vezes tácita, de eficácia constitutiva negativa provável (Inglaterra) ou necessária (parlamentarismo apriorístico)” (MIRANDA, Pontes de. *Revista Forense*, v. 125, p. 94. Apud BROSSARD, Paulo. *O impeachment. Aspectos da responsabilidade política do Presidente da República*. São Paulo: Editora Saraiva: 1992. p. 35.)

Desse modo, cada vez mais, tanto na Europa semipresidencialista e parlamentarista, como na América presidencialista, os governantes são apeados do poder por uma transgressão jurídica de que se vale o parlamento para justificar sua destituição, quando aqueles deixam de desfrutar de governabilidade ou da sua confiança.

É, pois, nosso propósito trazer a lume, a breve trecho, os principais traços que identificam a responsabilidade política institucional, cotejando-a com a responsabilidade jurídica ou penal. Por se tratar de uma responsabilidade própria de sistemas tipicamente europeus, o presente estudo traz à colação, sobretudo, a doutrina europeia.

2 REPRESENTAÇÃO POLÍTICA, DEMOCRACIA E RESPONSABILIDADE POLÍTICA

Construída pela doutrina política inglesa de Locke e Burke e pela francesa de Montesquieu a Sieyès e a B. Constant, a teoria da representação política irrompeu no surgimento do Estado moderno e do liberalismo, sofrendo grande contestação em Rousseau³, que defendia a democracia direta, embora reconhecesse ser impossível sua aplicação no Estado moderno.

Ao unir-se ao princípio democrático, a representação política passou a ter contornos menos severos. Conquanto o parlamento seja uma instituição preexistente ao regime democrático, a democracia hoje está umbilicalmente ligada ao parlamento: “se uma qualquer crise afectar o parlamento, ela será também a crise do próprio sistema democrático”.⁴

Ao ser elaborado *pari passu* ao amadurecimento do processo democrático, o conceito de representação obsteu a volta do mandato imperativo, segundo o qual os representantes eram responsabilizados, até com seu patrimônio pessoal, se deixassem de seguir as exigências formuladas pelos representados, inscritas nos “cahiers d’instructions”. A concepção democrática substituiu a ideia de reunião de interesses particulares, premissa do mandato imperativo, por interesse da coletividade.⁵ Contudo, a liberdade dos parlamentares oriunda do fim do mandato imperativo não significa uma representação dissociada da vontade dos eleitores, isto é, uma irresponsabilidade no exercício do cargo.⁶⁻⁷

3 MIRANDA, Jorge. *Formas e Sistemas de Governo*. Rio de Janeiro: Florense, 2007. p. 43, 44.

4 URBANO, Maria Benedita. *Representação Política e Parlamento. Contributo para uma Teoria Político-Constitucional dos Principais Mecanismos de Protecção do Mandato Parlamentar*. Coimbra: Editora Almedina, 2009. p. 39.

5 URBANO, Maria Benedita. Apontamentos esparsos sobre a responsabilidade dos governantes. In: *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*. V. II. Direito Constitucional e Justiça Constitucional. Lisboa: Edição da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2012. p. 602.

6 URBANO, op.cit., p. 136.

7 Damiano Nocilla expõe três vertentes que explicam a representação política: a) a *Jacobina*, com assento na Constituição Francesa de 1793, segundo a qual a soberania reside no povo (artigo 25) e cada membro da Assembléia deve ter o direito de exprimir sua vontade com liberdade (artigo 26). Para Carré de Malberg, “*Per le fait d’élection, chaque électeur confère à l’élu la fraction individuelle de souveraineté dont il est titulaire.*” b) a *pluralista*, para quem a eleição se presta a assegurar o liame entre o povo e o seu representante, devendo este “*(...) si conformino agli interesse degli elettori, si comportino in armonia alle tendenze spirituali deli stessi (...)*”. Para esta corrente, não existe uma vontade mística do povo, mas uma vontade singular e do grupo, devendo o representante levá-la em consideração se quiser continuar no poder. c) E a *eleitoralista*, que, em última análise reúne as demais, sufraga ser estreito e insindivável o vínculo entre o eleito e o eleitor, de maneira que

A vinculação aos representados limita o exercício do poder pelos governantes, pois suas ações devem espelhar os interesses dos representados, a quem devem satisfação de seus atos.⁸

A relação entre representação política e responsabilidade política é tal que esta só existe se existir aquela. A responsabilidade é a outra face da representação política.⁹ É uma exigência inarredável da democracia representativa¹⁰, inversamente proporcional à representatividade do órgão. Quanto menor for esta, maior é a sua responsabilidade e vice-versa. Por isso, o protagonista da responsabilidade política é quase sempre o governo e não o parlamento.¹¹

3 RESPONSABILIDADE POLÍTICA INSTITUCIONAL

A concepção de responsabilidade política originou-se no regime parlamentarista inglês,¹² por ocasião da transferência de poder dos monarcas para o parlamento nas monarquias parlamentaristas europeias.¹³

Antes, os ministros, que eram livremente nomeados pelos monarcas, somente respondiam perante o parlamento por ilícitos penais (*impeachment*).¹⁴⁻¹⁵ Quando se pretendia a responsabilização política, buscava-se ajeitar a situação concreta à prática de um ilícito que ensejasse a abertura do processo acusatório.¹⁶

Resultou, assim, a responsabilidade política de um longo processo histórico voltado a “despenalizar la política”, isto é, apartá-la do risco que representava à vida, à liberdade e à propriedade de quem a exercia, assegurando-se aos políticos a certeza de que, eventual derrota, não iria transcender a esfera política.¹⁷

o órgão representativo, porque eleito pelo povo, deve “*esprimire ed attuare tendenze spirituali e volontà reale del popolo.*” (NOCILLA, Damiano. Brevi note in tema di rappresentanza e responsabilità politica. In: *Scritti su Le Fonti Normative e Altri temi di vario diritto in onore di VEZIO CRISAFULLI II*. Padova, 1985. p. 575, 576).

8 NOCILLA, Damiano. Brevi note in tema di rappresentanza e responsabilità politica. In: *Scritti su Le Fonti Normative e Altri temi di vario diritto in onore di VEZIO CRISAFULLI II*. Padova, 1985. p. 602.

9 CARLASSARE, Lorenza. I rapporti controversi fra democrazia, rappresentanza e responsabilità. In: *Democrazia, Rappresentanza e Responsabilità*. Milão: Editora CEDAM, 2001. p. 1.

10 “A idéia da responsabilidade é inseparável do conceito de democracia.” (BROSSARD, Paulo. *O impeachment. Aspectos da responsabilidade política do Presidente da República*. São Paulo: Editora Saraiva: 1992, p. 7).

11 URBANO, Maria Benedita. *Representação Política e Parlamento*: contributo para uma Teoria Político-Constitucional dos principais mecanismos de protecção do Mandato Parlamentar. Coimbra: Editora Almedina, 2009. p. 143.

12 LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de La Constitución*. Barcelona, Caracas e México: Ariel, 1979. p. 71.

13 “Em 1782, Lord North e o seu gabinete afastam-se na sequência de um voto de desconfiança parlamentar. Terá sido este momento que marcou o nascimento da responsabilidade política (tradicional) e, mais especificamente, daquele que é o elemento essencial da forma de governo parlamentar, também ela a tomar forma na Inglaterra de Setecentos: a obrigação de o gabinete (ou, mais genericamente, de o governo) se demitir, sempre que perde a confiança do parlamento. De assinalar que, desde este momento, a responsabilidade política passou a ter um carácter colectivo (queda de todo o gabinete na sequência de um voto de desconfiança)” (URBANO, Maria Benedita. *Representação Política e Parlamento*: contributo para uma Teoria Político-Constitucional dos principais mecanismos de protecção do Mandato Parlamentar. Coimbra: Editora Almedina, 2009. p. 179)

14 GARCÍA MORILLO, Joaquín. Responsabilidad Jurídica y Responsabilidad Penal. *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, a 18, n. 52, p. 86, enero-abr. 1998.

15 “Quando os Ministros eram livremente nomeados pelo Monarca e, portanto, só perante eles eram responsáveis, ao Parlamento mais não cabia do que acusar o Ministro pela prática de um ilícito penal (única forma de o responsabilizar)” (URBANO, Maria Benedita. *Representação Política e Parlamento*: contributo para uma Teoria Político-Constitucional dos principais mecanismos de protecção do Mandato Parlamentar. Coimbra: Editora Almedina, 2009. p. 178).

16 Ibidem, p. 86, 109.

17 GARCÍA MORILLO, Joaquín. Responsabilidad Jurídica y Responsabilidad Penal. *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, a 18, n. 52, p. 86, 109, enero-abr. 1998.

Na atualidade, repousa a responsabilidade política na noção de vontade nacional. Se o chefe de Governo deve proceder em sua conformidade e assim não age, o equilíbrio político se rompe e o parlamento, que encarna a vontade nacional, sanciona o político com o voto de desconfiança.¹⁸

Possível, na contrapartida, a dissolução do parlamento, seja em situação específica delineada na Constituição (dissolução-arbitragem) - como dispõe, por exemplo, o art. 12 da Constituição Francesa - considerado um elemento de equilíbrio entre poderes próprio do regime parlamentarista, seja por ato discricionário do chefe de Estado ou do chefe de Governo (dissolução discricionária).¹⁹⁻²⁰

Subsiste, assim, no âmbito teórico, a ideia de reciprocidade entre os órgãos titulares do poder político. O poder ou o governo, ainda que democraticamente legitimado, necessita submeter-se à lei, desfrutar da confiança do parlamento (por sua maior legitimidade democrática) e agir de forma exemplar.²¹

Não há uniformidade na noção de responsabilidade política.²²

Rescigno a define como “a obrigação de prestar contas ao parlamento de seu trabalho” e complementa: “rendere conto va inteso nel senso etimológico della espressione.”²³ Já o francês Segur diz ser a responsabilidade política “un mécanisme juridique d’affectation de valeur à une conduite gouvernementale”.²⁴

O principal atributo da responsabilização política é o fato de o juízo não ser de legalidade (jurídico), mas de discricionariedade. Desfruta o parlamento do poder de demitir o governo pelo simples fato de ser quem o elegeu e não mais lhe depositar confiança. Além disso - como realça Blanquer - a responsabilidade política é horizontal, pois escapa à aplicação de uma sanção por um terceiro imparcial - o juiz.²⁵⁻²⁶

18 SEGUR, Philippe. Qu’est-ce que la responsabilité politique? In: *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l’Étranger*, n. 6, p. 1.607, 1999.

19 “(...) Il est soumis à des conditions extrêmement précises et contraignantes afin de que la dissolution soit uniquement un moyen de revoyer au peuple le soin d’arbitrer des conflits entre Parlement et exécutif. La dissolution peut alors être appelée la dissolution-arbitrage. Elle constitue un élément de l’équilibre des pouvoirs propre au régime parlementaire. Dans les autres États, l’exercice du droit de dissolution est laissé à la discrétion de son titulaire (...). La dissolution peut alors être qualifiée de discrétionnaire. Ce pouvoir discrétionnaire peut être utilisé pour arbitrer des conflits institutionnels, comme dans les cas précédents.” (HAGUENAU-MOIZARD, Catherine. *Les systèmes politiques européens*. Paris: G. Lextenso, 2009. p. 76).

20 “(...) a responsabilidade política dos parlamentares pode ser efetivada através da dissolução antecipada do parlamento pelo chefe de Estado, sabendo nós que este mecanismo só existe em certas formas de governo e que, mesmo naquelas em que existe, o papel do chefe de Estado pode ser meramente simbólico (limitando-se a formalizar uma iniciativa do governo) ou, inversamente, pode ser um poder efetivo (como é manifestamente o caso português, em que o poder presidencial de dissolução do parlamento constitui um resquício do parlamentarismo dualista ou orleanista). (URBANO, Maria Benedita. *Representação Política e Parlamento*: contributo para uma Teoria Político-Constitucional dos principais mecanismos de protecção do Mandato Parlamentar. Coimbra: Editora Almedina, 2009. p. 221).

21 GARCIA MORILLO, op. cit., p. 84.

22 URBANO, op. cit., p. 184.

23 RESCIGNO, Giuseppe Ugo. *La Responsabilità Politica*. Milão: Dott. A. Giuffrè Editora, 1967. p. 28.

24 SEGUR, op. cit., p. 1616.

25 “(...) la responsabilité politique est politique précisément parce qu’elle échappe à une conception privée du droit où la sanction est l’horizon indispensable de la norme et suppose l’existence d’un tiers impartial, le juge.” (BLANQUER, Jean-Michel. Un enjeu central: la responsabilité des ministres: Ou comment éviter les pièges de l’illusoire VIe République. In: *La VIe République? Numéro spécial coordonné par: Xavier ROBERT. Revue de la Science Politique en France et à l’Étranger*, Paris, p. 264).

26 “(...) nos países onde vige o governo de gabinete, pela expressão responsabilidade política ou ministerial, se entende o dever, legal ou consuetudinário, de exonerar-se coletivamente o governo, isto é, o ministério, ou um de seus membros individualmente, quando deixa de contar com a confiança da maioria parlamentar, o que se verifica de modo direto ou indireto, segundo critérios puramente políticos, e de forma expedita, dispensada a instauração de processo mediante denúncia, com fases de acusação, produção de provas, suspensão de cargo, defesa e julgamento.” (BROSSARD, Paulo. *O impeachment. Aspectos da responsabilidade política do Presidente da República*. São Paulo: Editora Saraiva: 1992. p. 35-36).

Maria Benedita Urbano²⁷ delinea as características principais da responsabilidade política extrafidei do consenso doutrinário, quais sejam:

- a) concerne a “juízo de valor” ou “juízo de incompatibilidade” entre a conduta política e a dignidade do cargo ocupado;
- b) o sujeito passivo deve estar investido temporariamente de “funções políticas”;
- c) os fatos devem ter efetivamente ocorrido, não necessitando serem ilícitos ou erros políticos;
- d) acarreta a destituição do sujeito ou do órgão colegiado do poder; e,
- e) advém a destituição da “perda da confiança” no sujeito ou no órgão colegiado.

Relevante, à partida, a dignidade do cargo ocupado. A sua alta distinção, inerente ao fato de ser o cargo de comando da nação, exige uma conduta plenamente escorreita e idônea, de maneira que qualquer passo em falso que ponha em xeque a confiança do parlamento pode gerar a moção de censura e a queda do governo ou do primeiro-ministro.

Uma vez que não pressupõe comportamento ilícito, a responsabilidade política não depende de prova de que o ato se originou de dolo ou culpa. É, assim, de natureza objetiva.²⁸ Compreende juízo de oportunidade, da alçada do parlamento, até pela prática de atos lícitos – mas, inconvenientes e inoportunos –, gerando a responsabilidade do governo, seja pelos seus próprios atos, seja pelos atos de seus subordinados, por culpa *in elegendo* ou *in viligando*.

Não se lastreia, portanto, realce-se, a responsabilidade política na transgressão de uma obrigação legal a cuja observância esteja o agente político subsumido. Este pode ser chamado a responder politicamente pelo simples fato de ocupar determinado cargo²⁹ e até por meras intenções. Se um governante descumprir determinada lei, responde civil ou penalmente pela violação, independentemente de ser ou não acionado o mecanismo da responsabilização política.³⁰

De acordo com Maria Benedita, “aos princípios da legalidade, da taxatividade e da tipicidade orientadores da responsabilidade jurídico-penal contrapõem-se as ideias de elasticidade, ductibilidade e mutabilidade caracterizadoras do procedimento (e do próprio objecto) de responsabilização política”.³¹

Não se quer dizer com isso que a responsabilidade política seja extrajurídica. Para que seja efetiva há de ter alguma juridicidade, ao menos quanto às sanções que podem ser cominadas. Do contrário, a segurança e o equilíbrio do sistema político estariam comprometidos.

27 URBANO, Maria Benedita. *Representação Política e Parlamento*: contributo para uma Teoria Político-Constitucional dos principais mecanismos de protecção do Mandato Parlamentar. Coimbra: Editora Almedina, 2009. p. 188 e 189.

28 GARCÍA MORILLO, Joaquín. Responsabilidad Jurídica y Responsabilidad Penal. *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, a 18, n. 52, p. 84, enero-abr. 1998.

29 “Esta afirmação, não sendo de todo incorrecta, tem de ser interpretada *cum grano salis*. O que se pretende com esta afirmação é, fundamentalmente, chamar a atenção para a circunstância de que, diferentemente do que sucede com a responsabilidade jurídica, designadamente com a penal, não resulta muito fácil (se não mesmo impossível) pré-determinar e tipificar os factos que dão lugar a esta responsabilidade, ainda que, como aquela, a responsabilidade política assente em actos, comportamentos, omissões, atitudes etc., do sujeito passivo, tidas como censuráveis.” (URBANO, Maria Benedita. *Representação Política e Parlamento*: contributo para uma Teoria Político-Constitucional dos principais mecanismos de protecção do Mandato Parlamentar. Coimbra: Editora Almedina, 2009. p. 197)

30 MODONA, Guido Neppi. Il difficile confine tra responsabilità politica individuale e responsabilità penale. In: *Questione Giustizia. Trimestrale Promosso da Magistratura Democratica*. Milano, 1994. p. 7.

31 URBANO, op. cit., p. 204.

Certos mecanismos do sistema são tratados em normas jurídicas específicas, como o procedimento para a moção de censura ou para a moção de confiança, sem que se desnature a discricionariedade que consubstancia o móvel do ato.³²

Por outro lado, o parlamento, por vezes, usa instrumentos já previstos na lei, como, por exemplo, o veto de uma proposta orçamentária ou de um projeto de lei, que não se destinam a acionar a responsabilização política, mas podem provocar a demissão de um primeiro-ministro ou do governo. O mesmo se pode dizer do procedimento das comissões parlamentares de inquérito, que pode ser utilizado pela câmara para obter a remoção ou a demissão do agente político.³³

Importa deixar assente, ainda, não haver prejudicialidade do juízo jurídico-penal para o acionamento do mecanismo da responsabilidade política. O governante pode ser apeado do cargo mesmo que seja absolvido criminalmente ou ser mantido no cargo, ainda que condenado.³⁴ A instância de responsabilização política é totalmente independente da penal ou jurídica, embora quase sempre esta influencie aquela.

A responsabilidade política não resulta em si da natureza do ato praticado pelo sujeito, mas de sua repercussão, da oportunidade, dos interesses partidários e das forças políticas existentes no momento em que ocorreu. Com a responsabilidade não se pretende punir o culpado ou exigir a reparação do dano, tal como ocorre na Justiça. Almeja-se, em última análise, reforçar a máxima de que “os governantes estão a serviço dos governados”.³⁵⁻³⁶

Conquanto não compreenda punição na concepção judiciária, que tem ínsita a ideia de descumprimento de lei, a remoção do agente ou do gabinete compreende uma sanção pela quebra da confiança.

A destituição do cargo deriva, nesse passo, da aplicação do critério de “discrezionali di opportunità politica”.³⁷ Haverá responsabilização se o parlamento concluir ter havido “rupture du contract de confiance entre le Parlement et le Gouvernement”.³⁸

Nem sempre, contudo, ocorre a destituição do cargo, com a aprovação parlamentar de uma moção de censura, podendo a sanção corresponder à redução do poder do agente ou de sua força política. Haverá responsabilização política também quando a moção de censura for rejeitada e quando o governo emitir uma moção de confiança e ela for aprovada ou rejeitada pelo parlamento.³⁹

32 Ibidem, p. 203.

33 Ibidem, p. 203, 204.

34 URBANO, Maria Benedita. *Representação Política e Parlamento*: contributo para uma Teoria Político-Constitucional dos principais mecanismos de protecção do Mandato Parlamentar. Coimbra: Editora Almedina, 2009. p. 186, 200.

35 Ibidem, p. 191.

36 “o seu objetivo não é o de punir nem o de assegurar uma reparação simbólica de um dano, mas sim de consagrar mediante o funcionamento dos poderes públicos a ideia de que os governantes estão ao serviço dos governados e têm que lhes prestar contas.” (AVRIEL, Pierre. Pouvoir et responsabilité. In: *Mélanges offerts à Georges Burdeau*. Le Pouvoir: Paris, 1977. p. 9)

37 RESCIGNO, Giuseppe Ugo. *La Responsabilità Politica*. Milão: Dott. A. Giuffrè Editora, 1967. p. 33.

38 BOUSTANY, Lara Karam. *Le concept de responsabilité politique*: La responsabilité en droit public: Aspects contemporains. Université Saint-Joseph (Bryrouth). Bruxelles: Bruylant, 2005. p. 31.

39 “Todos estes mecanismos servem para apreciar a existência de uma desconformidade entre a actuação dos governantes e a vontade dos governados a qual, quando ocorra, pode ocasionar a aplicação da única sanção que corresponde à verificação de uma situação de responsabilidade política.” (URBANO, Maria Benedita. *Representação Política e Parlamento*: contributo para uma Teoria Político-Constitucional dos principais mecanismos de protecção do Mandato Parlamentar. Coimbra: Editora Almedina, 2009. p. 206).

É sujeito passivo da responsabilização política quem estiver investido de poder, em caráter temporário, no governo, no âmbito nacional ou local. Além do governo ou dos seus membros, podem figurar no polo passivo os próprios parlamentares, o chefe de Estado (nos regimes semipresidencialistas) e até, segundo alguns, os partidos políticos.⁴⁰

A responsabilização pode ser individual ou solidária, neste caso, por atos decisórios do colégio de ministros.

Parece haver dissenso se a responsabilidade política é do primeiro-ministro ou do governo. Diz Rescigno que a responsabilidade é do titular do governo, porquanto este, como órgão, somente responde juridicamente enquanto Estado.⁴¹ Já Maria Benedita Urbano diz que a responsabilidade política passou a ser coletiva, sendo sempre do governo.⁴²

De fato, ainda que o primeiro-ministro seja o alvo formal, sua queda sempre implica a queda do gabinete, daí porque se fala em responsabilidade do governo. E, nessa ótica, a responsabilidade política é governamental, pois, o primeiro-ministro, com seu gabinete, responde perante o parlamento que o elegeu.

Os ministros respondem também, como já dito, por atos de seus funcionários por culpa *in eligendo* ou *in vigilando*. Se o primeiro-ministro nomeou alguém que não desfrutava de idoneidade ilibada ou incapaz tecnicamente ou, então, tendo conhecimento de sua atividade criminosa ou sua inabilidade, não o exonerou, responde pelos atos que ele tenha praticado.

Como a responsabilidade política pressupõe que seus funcionários atuaram seguindo orientações do primeiro-ministro ou, ao menos, com seu consentimento expresso ou tácito (princípio da solidariedade ministerial⁴³), para que o ministro possa elidir sua responsabilidade precisará deixar indene de dúvidas que não autorizou, nem expressa nem tacitamente, os ditos atos.⁴⁴ Ademais, deve provar que o ato praticado nem era conhecido nem passível de ser conhecido nas circunstâncias, tampouco de ter sua prática obstada.⁴⁵

Relativamente aos chefes de Estado, na maioria nos modelos parlamentaristas monárquicos ou republicanos, dada sua função de mera representação formal, são irresponsáveis politicamente perante o parlamento. Não desfruta de

40 Tamanho alargamento provoca uma diluição do conceito de responsabilidade política. “Há efetivamente quem refira os partidos políticos como sujeitos activos (em relação aos respectivos membros que exerçam um mandato parlamentar) e passivos (em relação ao corpo eleitoral, no momento das eleições) de uma relação de responsabilidade política (URBANO, op. cit., p. 182, nota de rodapé 234)

41 RESCIGNO, Giuseppe Ugo. *La Responsabilità Politica*. Milão: Dott. A. Giuffrè Editora, 1967. p. 24.

42 URBANO, Maria Benedita. Apontamentos esparsos sobre a responsabilidade dos governantes. In: *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*. V. II. Direito Constitucional e Justiça Constitucional. Lisboa: Edição da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2012.

43 SEGUR, Philippe. Qu’est-ce que la responsabilité politique? In: *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l’Étranger*, n. 6, p. 1609, 1999.

44 GARCÍA MORILLO, Joaquín. Responsabilidad Jurídica y Responsabilidad Penal. *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, a 18, n. 52, enero-abr. 1998, p. 91.

45 “(...) existe uma presunção política segundo a qual todas as actuações levadas a cabo no âmbito de um determinado Ministério foram ordenadas pelo respectivo ministro ou, pelo menos, eram do seu conhecimento e, na medida em que não as proibiu, foram por ele consentidas. Assim sendo, para afastar a sua responsabilização política, cabe ao ministro ilidir esta presunção. Poderá invocar, por exemplo, que os seus subordinados desobedeceram às suas ordens ou instruções, que não lhe era fisicamente possível tomar conhecimento e, conseqüentemente, controlar certo tipo de condutas, que não autorizou determinadas condutas (ou que manifestamente as desaprovou ou reprovou). Ainda assim, no caso de actos praticados por funcionários livremente nomeados por um ministro, sempre fica a responsabilidade por uma má opção dos sujeitos chamados a colaborar nas tarefas governamentais.” (URBANO, Maria Benedita. *Representação Política e Parlamento*: contributo para uma Teoria Político-Constitucional dos principais mecanismos de protecção do Mandato Parlamentar. Coimbra: Editora Almedina, 2009. p. 199).

poder substancial, podendo apenas ser responsabilizado juridicamente, em caráter penal, mediante uma jurisdição especial.⁴⁶⁻⁴⁷

Sujeito ativo da responsabilização política é o parlamento, podendo-se ainda falar no corpo eleitoral.⁴⁸ Para Rescigno, quem possui um “potere istituzionale di critica qualificato”⁴⁹.

Desfruta o sujeito ativo de poderes de investigação semelhantes aos poderes das autoridades judiciárias, como poderes de instauração de inquérito, acompanhados de poderes para intimar, interrogar e criticar o sujeito passivo.⁵⁰ E também de tornar públicas as conclusões da investigação. Ainda que o processo seja conduzido por uma comissão parlamentar, somente o parlamento pode demitir⁵¹, isto é, emitir a moção de censura ou voto de quebra de confiança, instando o governo a demitir-se.⁵²

3 RESPONSABILIDADE POLÍTICA DIFUSA E RESPONSABILIDADE POLÍTICA INSTITUCIONAL LIVRE

Por ter havido na Itália um alargamento do conceito de responsabilidade política, encontra-se, na sua doutrina, a distinção entre responsabilidade política institucional e responsabilidade política difusa.

A primeira corresponde à responsabilidade governamental típica de que até aqui tratamos. Já a segunda, objeto de análise por significativa parcela da doutrina italiana, tem caráter fluído e impreciso por não ser prevista expressamente no Direito Constitucional.

Angiolini reporta-se a Rescigno ao explicitar ser a responsabilidade institucional um “diritto di critica qualificato de potere di rimuovere per ragioni politiche il soggetto passivo”, ao passo que a responsabilidade difusa caracteriza-se por críticas lançadas ao titular do poder político, fruto do exercício da liberdade de crítica ou de expressão, que não enseja “misura oggettiva”.⁵³

46 NOCILLA, Damiano. Brevi note in tema di rappresentanza e responsabilità politica. In: *Scritti su Le Fonti Normative e Altri temi di vario diritto in onore di VEZIO CRISAFULLI II*. Padova, 1985. p. 565.

47 Afirma Lorenza Carlassare, tratando da realidade italiana, que não há responsabilidade política na função de Chefe de Estado, in verbis: “Il monarca oppure il Presidente di una Repubblica parlamentare può rappresentare l’unità, la nazione (per la Costituzione italiana, art. 87, comma 1), il Capo dello Stato rappresenta <l’unità nazionale> ma non è un <rappresentante politico>: qui il termine rappresentare sta per <raffigurare>, <simboleggiare>, ma non esprime un rapporto democratico. (...) Anche il Presidente della Repubblica, in questo senso, infatti, può dirsi rappresentativo, ma di certo non può definirsi un <rappresentante politico>, anzi, non deve essere considerato tale. (...) Considerando la figura giuridica del Capo dello Stato come risulta dai principi della forma parlamentar di governo vigente in Italia e dalla normativa specifica che ne disciplina posizione, funzioni, responsabilità e irresponsabilità, è ben evidente che, quando il rapporto rappresentativo se elimina, di rappresentanza politica non si può parlare. E si conferma il legame tra rappresentanza politica e responsabilità: il Presidente della Repubblica, che non è un rappresentante politico, è, appunto, politicamente irresponsabile. Di lui sembra corretto dire che riveste una *posizione rappresentativa*.” (CARLASSARE, Lorenza. I rapporti controversi fra democrazia, rappresentanza e responsabilità. In: *Democrazia, Rappresentanza e Responsabilità*. Milão: Editora CEDAM, 2001. p. 28, 30)

48 URBANO, Maria Benedita. *Representação Política e Parlamento*: contributo para uma Teoria Político-Constitucional dos principais mecanismos de protecção do Mandato Parlamentar. Coimbra: Editora Almedina, 2009. p. 182.

49 RESCIGNO, Giuseppe Ugo. *La Responsabilità Politica*. Milão: Dott. A. Giuffrè Editora, 1967. p. 33.

50 URBANO, Maria Benedita. *Representação Política e Parlamento*: contributo para uma Teoria Político-Constitucional dos principais mecanismos de protecção do Mandato Parlamentar. Coimbra: Editora Almedina, 2009. p. 196.

51 MODONA, Guido Neppi. Il difficile confine tra responsabilità politica individuale e responsabilità penale. In: *Questione Giustizia. Trimestrale Promosso da Magistratura Democratica*. Milano, 1994. p. 8-10.

52 RESCIGNO, Giuseppe Ugo. *La Responsabilità Politica*. Milão: Dott. A. Giuffrè Editora, 1967. p. 33.

53 ANGIOLINI, Vittorio. Le braci del diritto costituzionale e i confini della responsabilità politica. In: *Rivista di Diritto Costituzionale*. Rivista dell’Associazione. Gruppo di Pisa. Turim: G. Giappichelli Editore, 2000. p. 61.

Evidencia-se a responsabilidade política difusa quando qualquer crítica consistente que seja feita ao agente político ou fato que lhe seja imputado, divulgado pelos meios de comunicação, acaba por exigir dele, por força da pressão popular, sua demissão. Não acarreta diretamente a remoção do cargo,⁵⁴ mas se a pressão for intensa, pode levar à demissão.

A responsabilidade difusa pode alcançar espaços nos quais o direito e a Constituição não admitem a responsabilização institucional. E mais: se ganhar força e tiver um mínimo de respaldo jurídico pode tanto legitimar o poder, como pressioná-lo a demitir-se. O risco é de ter-se uma responsabilidade indeterminada e potencialmente ilimitada.⁵⁵

Rescigno reporta-se, ainda, a uma terceira forma de responsabilidade política, a que chama de responsabilidade política “institucional-liberal” (institucional livre), situada, em zona intermediária entre a formalização da institucional e a liberalidade da difusa. Caracteriza-se por uma crítica que é amplamente divulgada nos meios de comunicação de massa, de maneira que a decisão de eventual sanção política é adotada, tácita ou expressamente, pelos partidos.⁵⁶

Angiolini também discorre sobre a responsabilidade política institucional-liberal. Embora o artigo 94 da Constituição Italiana disponha que o governo não está obrigado a demitir-se, se não lhe é outorgada uma moção de confiança formalmente aprovada por uma das câmaras do parlamento ou que o voto contrário da câmara a uma proposta do governo também não o obrigue, na prática, o governo tem-se demitido na ausência do voto formal de confiança no parlamento, depois de uma decisão do partido. No caso, o Presidente da República recebe o pedido e o reenvia ao parlamento para discussão, a fim de que haja uma deliberação expressa. Considera-se o exercício deste poder presidencial, mais que um poder discricionário, um poder jurídico voltado a garantir a efetividade do artigo 94 da Constituição, pois este parece exigir uma “mozione motivata”. Diz-se, então, na Itália, que a responsabilidade política institucional do governo perante o parlamento foi substituída pela responsabilidade difusa perante os partidos.⁵⁷

A substituição da responsabilidade política institucional pela difusa é desvantajosa ao equilíbrio do sistema político democrático, porquanto o priva de “uma explicação e exposição públicas do motivo de desconfiança parlamentar que num determinado momento existe relativamente à actuação do governo”.⁵⁸

54 MODONA, Guido Neppi. Il difficile confine tra responsabilità politica individuale e responsabilità penale. In: *Questione Giustizia. Trimestrale Promosso da Magistratura Democratica*. Milano, 1994. p. 8.

55 “(...) come la <libertà di critica> è sufficiente a stabilire una responsabilità politica (<difusa>) indeterminata, e quindi potenzialmente illimitata, il mancato o insufficiente esercizio della <libertà di critica> stessa può divenire fonte di una <legittimazione> politica altrettanto indeterminata ed illimitata di un qualunque <capo>. (...) stessa può divenire fonte di una <Il punto sembra essere che quando alla <libertà di critica> si riallaccia una responsabilità politica <diffusa>, ad essa si riallaccia giocoforza un *quid pluris*, tramutando quella che il diritto disciplina come una facoltà <di parola> in un potere di fatto, il quale, per l'essere tale, deve essere, o essere immaginato, efficiente a produrre un qualche riflesso nella sfera del responsabile, che sai, al minimo politicamente tangibile e giuridicamente valutabile;” (ANGIOLINI, Vittorio. Le braci del diritto costituzionale e i confini della responsabilità politica. In: *Rivista di Diritto Costituzionale*. Rivista dell'Associazione. Gruppo di Pisa. Turim: G. Giappichelli Editore, 2000. p. 63, 64).

56 MODONA, Guido Neppi. Il difficile confine tra responsabilità politica individuale e responsabilità penale. In: *Questione Giustizia. Trimestrale Promosso da Magistratura Democratica*. Milano, 1994. p. 8, 14).

57 ANGIOLINI, op. cit., p. 66, 67.

58 URBANO, Maria Benedita. *Representação Política e Parlamento: contributo para uma Teoria Político-Constitucional dos principais mecanismos de protecção do Mandato Parlamentar*. Coimbra: Editora Almedina, 2009. p. 211.

4 A IRRESPONSABILIDADE POLÍTICA DO PRESIDENTE NO PRESIDENCIALISMO E DO SEMIPRESIDENCIALISMO

No regime presidencialista, há irresponsabilidade política perante outro órgão do governo, por força do princípio da separação dos poderes, os quais são, ou deveriam ser, independentes e harmônicos entre si.

Brossard afirma que “no sistema parlamentar, porque não governa, o Presidente é politicamente irresponsável”⁵⁹. Todavia, se bem que a doutrina europeia trate preponderantemente dos sistemas semipresidencialistas português, francês e italiano, igualmente reporta-se ao sistema presidencialista genericamente, inclusive ao americano⁶⁰, dizendo tratar-se de uma responsabilidade jurídico-penal e não política.

E isso porque, diferentemente do que se passa no regime parlamentarista, no qual uma moção de censura do chefe de Estado pode levar à queda do governo, no regime presidencialista, o Executivo não pode dissolver o parlamento, nem ser destituído em juízo de conveniência e oportunidade, operando-se, no equilíbrio de poderes, o sistema de freios e contrapesos. Como o Presidente da República é eleito pelo povo ou por um colegiado, conforme a democracia seja direta ou indireta, não responde politicamente perante o Legislativo nesses termos,⁶¹ somente podendo se destituído de seu cargo, por responsabilização penal ou jurídica, na hipótese de *impeachment*.⁶²⁻⁶³

Embora haja irresponsabilidade política perante o outro poder, continua o Presidente respondendo perante quem o elegeu, o que se revela nos países em que a legislação prevê a reeleição. É a responsabilidade eleitoral, a que Cristóbal chama de “responsabilidade semipolítica”⁶⁴, questionada por significativa parcela da doutrina, dada a ausência de certeza que a envolve.

Põe dúvidas sobre a existência da responsabilidade eleitoral Philippe Segur, para quem o resultado eleitoral envolve uma série de fatores em seu processo, como vários candidatos, várias plataformas políticas e diversas personalidades,

59 BROSSARD, Paulo. *O impeachment. Aspectos da responsabilidade política do Presidente da República*. São Paulo: Editora Saraiva: 1992. p. 36.

60 “Además, y de ahí procede el interés en estos sistemas, el Presidente de la República es irresponsable políticamente por los actos realizados en el ejercicio de su cargo, al igual que lo es el Presidente de EEUU.” (SIERRA CRISTÓBAL, Rosário. *Las responsabilidades de un jefe de Estado*. Disponível em: <file:///C:/Users/050779260558/Downloads/Dialnet-LasResponsabilidadesDeUnJefeDeEstado-246166%20(1).pdf>. Acesso em: 10 ago. 2018. p. 156).

61 “(...) la irresponsabilidad del Presidente forma parte de la esencia misma que define al sistema como presidencial. El Presidente goza de total independencia en el ejercicio de su cargo frente al resto de poderes, lo que se traduce, entre otras cosas, en una política por sus actos delante del Congreso y de la justicia civil (...)” (Ibidem, p. 167).

62 Ibidem, p. 156.

63 Catherine Haguenu-Moizard aduz: “Seule la responsabilité politique, engagée pour des raisons politiques et devant des organes politiques sera évoquée ici. Elle seule caractérise le régime parlementaire, contrairement à la responsabilité pénale des ministres, voire du chef de l’État, qui est engagée selon des règles de procédure pénale parce qu’une infraction pénale aurait été commise. La responsabilité pénale n’est pas propre au régime parlementaire, comme l’illustre par exemple dans des régimes présidentiels la possible mise en cause de la responsabilité pénale du président des États-Unis au moyen de la procédure d’*impeachment* (article II section 4 de la Constitution) ou de celle du président de Chypre (article 45 de la Constitution).” (HAGUENU-MOIZARD, Catherine. *Les systèmes politiques européens*. Paris: G. Lextenso, 2009. p. 95).

64 SIERRA CRISTÓBAL, Rosário. *Las responsabilidades de un jefe de Estado*. Disponível em: <file:///C:/Users/050779260558/Downloads/Dialnet-LasResponsabilidadesDeUnJefeDeEstado-246166%20(1).pdf>. Acesso em: 10 ago. 2018. p. 180. Nesse sentido, Boustany. (BOUSTANY, Lara Karam. *Le concept de responsabilité politique: La responsabilité en droit public: Aspects contemporains*. Université Saint-Joseph (Bryrouth). Bruxelles: Bruylant, 2005. p. 32).

que torna incerta sua ocorrência.⁶⁵ Embora não se possa, realmente, ter a certeza absoluta de que o eleitorado impôs sanção ao não reeleger o chefe de Estado, quase sempre a conjuntura política evidencia sua presumível ocorrência, mormente quando o eleitorado é formado por pessoas conscientes politicamente. A fluidez dessa responsabilidade não deve levar à sua desconsideração, como apregoa o próprio Segur, ainda mais se se tiver em vista um regime presidencial.⁶⁶

Nos regimes semipresidencialistas, embora se possa inferir a predominância da vertente presidencialista ou parlamentarista, como traço comum o Presidente da República é eleito por sufrágio universal e direto, exercendo a função de chefe de Estado, enquanto o primeiro-ministro, eleito pelo parlamento, exerce a função de chefe de Governo e responde politicamente perante aquele ou perante um parlamento.

Enquanto, de regra, nos países semipresidencialistas, o chefe de Estado exerce papel secundário, representativo e simbólico, na França, o poder executivo é efetivamente repartido entre o Presidente da República e o Primeiro-Ministro, dispondo ambos de numerosos poderes, inclusive indicando à Corte Europeia, por isso, dois representantes. Quando o Presidente dispõe da maioria do parlamento, chamado regime de “concordance (parlamentarismo dualista)”, o Primeiro-Ministro retrai-se e sua responsabilidade perante o parlamento substitui-se pela responsabilidade perante o chefe de Estado. Embora o Primeiro-Ministro disponha dos poderes necessários para superar os entraves no parlamento, apresentando os projetos de lei de interesse do presidente e obtendo os votos necessários dos deputados aliados, é o Presidente da República que conduz a política da nação a partir do programa aceito pelos eleitores. Entretanto, se o Primeiro-Ministro dispuser da maioria parlamentar, o quadro se inverte, chamado regime de “cohabitation (parlamentarismo monista)”. Nenhuma ação será possível sem o beneplácito do Primeiro-Ministro, embora este não possa nomear pessoas sem o acordo do chefe de Estado. Haverá uma retração do chefe de Estado da arena política e, de conseguinte, maior aproximação dos regimes de outros países europeus.⁶⁷

Comentando os sistemas francês e português, de cunho nitidamente presidencialista, Rosário Sierra afirma que se discute, na França, se o sistema instaurado na Vª República é semipresidencialista ou parlamentarista presidencialista, recordando que o Presidente da República, além das atribuições próprias de chefes de Estado, desfruta de outros poderes conferidos pela Constituição Francesa, como o de dissolução da Assembleia Nacional (artigo 12), de promover a política externa (artigo 52), a política de defesa (artigo 15) e de solicitar ao parlamento nova deliberação sobre lei ou artigos de lei, o que não pode ser recusado (artigo 10). Relativamente ao sistema português, que possui influência francesa, Rosário Sierra realça que, desde a reforma constitucional de 1982 (com as revisões posteriores de 1989 e 1992), estão presentes os elementos fundamentais de um sistema presidencialista.⁶⁸

65 SEGUR, Philippe. Qu'est-ce que la responsabilité politique? In: *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger*, n. 6, p. 1.620, 1999.

66 Ibidem.

67 LASCOMBE, Michel. Le soleil a rendez-vous avec la lune: Quel réaménagement des pouvoirs entre le Président de la République et le Premier ministre? *Revue du Droit Public de la Science Politique en France et à l'étranger*: Paris, 2002. p. 234- 236, 238-239.

68 CRISTÓBAL, Rosário Sierra. *Las responsabilidades de un jefe de Estado*. Disponível em: <file:///C:/Users/050779260558/Downloads/Dialnet-LasResponsabilidadesDeUnJefeDeEstado-246166%20(1).pdf>. Acesso em: 10 ago. 2018. p. 160.

5 DISTINÇÃO ENTRE RESPONSABILIDADE POLÍTICA E RESPONSABILIDADE JURÍDICA

A responsabilidade jurídica – por uns, chamada de responsabilidade penal, mas que alcança, ainda, a civil e a administrativa - circunscreve-se ao juízo de legalidade decorrente da prática de crimes e ilícitos. Ganhou contornos mais expressivos no regime presidencialista, dada a ausência da responsabilidade política institucional.

Ao tratar da responsabilidade do Presidente da República, Brossard chama a atenção de que se faz “indiscriminada invocação de autores e referências a precedentes, ora ingleses, ora americanos”, quando pelo mesmo nome tratam de instituições distintas⁶⁹. A rigor, deste lado do Atlântico, dever-se-ia evitar usar a expressão “responsabilidade política”, quando se tratasse de *impeachment*.⁷⁰

Guido Modona diferencia a responsabilidade penal (jurídica) da política, dizendo que a primeira se submete à exclusiva competência da autoridade judiciária, enquanto a segunda, à autoridade política.⁷¹

Na responsabilidade jurídica ou penal, o agente político não responde pela prática de ato cometido por pessoa de sua confiança, por culpa *in elegendo* ou *in vigilando*. Nela, a imputação é de caráter subjetivo, devendo restar provado que a falta foi cometida pelo sujeito.

A responsabilidade penal observa regras de estrita legalidade, formais e certas de processo, tendo como consequência sanção jurídica predeterminada na lei, enquanto a política se caracteriza por um juízo de incompatibilidade política, que se baseia em fato certo, mas que não constitui necessariamente crime.⁷²

Observa Angiolini, doutro tanto, que as responsabilidades política e jurídica consistem na aplicação de sanção juridicamente prevista. Todavia, na responsabilidade política, quem a aplica desfruta de liberdade de estabelecê-la e, de eventualmente, alterar o critério de julgamento.⁷³

Mostrando que as fronteiras entre a responsabilidade política e a jurídica não são estanques, prossegue Angiolini aduzindo que as duas convivem entre si, no parlamentarismo e no semipresidencialismo, nas ações do chefe de Governo,

69 E mais adiante prossegue: “(...) dizendo-se que é política a responsabilidade que se apura no *impeachment* de feição norte-americana, corre-se o risco de empregar expressão equívoca, desde que usada também para designar diferente processo de aferição de responsabilidade, segundo diverso sistema de governo.” (BROSSARD, Paulo. *O impeachment. Aspectos da responsabilidade política do Presidente da República*. São Paulo: Editora Saraiva: 1992. p. 35.)

70 “(...) por *impeachment* se entende, apenas, a acusação formulada pela representação popular, ou seja, a primeira fase do processo de responsabilidade, que, no sistema brasileiro termina com o afastamento provisório da autoridade processada (...). Contudo, pelo mesmo vocábulo, anglicismo incorporado à nossa língua, se designa, e comumente, o processo político que começa e termina no seio do Poder Legislativo. Instaurado na Câmara dos Deputados, ela decreta a acusação do Presidente da República (e eventualmente de Ministro de Estado) pelo voto de sua maioria absoluta, e o submete ao julgamento do Senado Federal; este, sob a direção do Presidente do Supremo Tribunal Federal e mediante o sufrágio condenatório, e irrecorrível, de dois terços de seus membros, despoja definitivamente do cargo e afasta transitoriamente do poder a autoridade considerada inconveniente ou prejudicial ao governo e que em relação ao governo se mostrou incompatibilizada, por atos ou omissões entre nós denominados “crimes de responsabilidade” (BROSSARD, Paulo. *O impeachment. Aspectos da responsabilidade política do Presidente da República*. São Paulo: Editora Saraiva: 1992. p. 5- 6).

71 MODONA, Guido Neppi. Il difficile confine tra responsabilità politica individuale e responsabilità penale. In: *Questione Giustizia. Trimestrale Promosso da Magistratura Democratica*. Milão, 1994. p. 5.

72 Ibidem, p. 5.

73 ANGIOLINI, Vittorio. Le braci del diritto costituzionale e i confini della responsabilità politica. In: *Rivista di Diritto Costituzionale*. Rivista dell'Associazione. Gruppo di Pisa. Turim: G. Giappichelli Editore, 2000. p. 100, 103.

que ora exerce poder político, ora exerce competência administrativa. Pelos atos políticos, presta contas ao parlamento, enquanto, pelos atos administrativos, responde juridicamente perante o Poder Judiciário.⁷⁴

Em verdade, um mesmo fato pode ensejar a responsabilidade jurídica e política, em esferas distintas.

Ocorre que, nesses casos, em especial quando há um crime imputado ao chefe de Governo, embora a responsabilidade jurídica se opere no espaço judiciário, haverá resistência do chefe de Governo em se demitir, com o receio de que a demissão possa implicar numa confissão tácita.⁷⁵ Por isso se diz que a jurídica sempre interfere negativamente na política e muitas vezes a obstrui ou aniquila.

Jean-Michel Blanquer, ao tratar da responsabilidade francesa, híbrida por congregar o regime presidencialista e parlamentarista, acena para uma crise na tipologia dos regimes, revelando uma tendência ao retorno da responsabilização individual (penal), dada a dificuldade em se efetivar a responsabilidade coletiva.⁷⁶

Esboça Blanquer três níveis de responsabilização na Vª República Francesa: a do Presidente da República, perante seus eleitores (responsabilidade eleitoral), de difícil concreção; a do Primeiro-Ministro perante o parlamento (responsabilidade política coletiva), de natureza horizontal; e a de cada ministro perante o Primeiro-Ministro e as comissões parlamentares (responsabilidade política individual ou responsabilidade ministerial), de dimensão vertical. Esta última distingue-se das demais por se afastar do direito político, guardando correlação com o direito constitucional e o administrativo. Possui natureza técnico-jurídica, é passível de sanção e origina-se de uma falta semelhante a que importa em responsabilidade administrativa. Revela o jurista francês uma tendência a esse tipo de responsabilização dirigida ao Poder Executivo, dada a tecnicidade cada vez maior dos atos que pratica.⁷⁷

Na Itália, conquanto a doutrina dominante se reporte a um juízo político da Corte Constitucional,⁷⁸ o Presidente da República responde, sob o ponto de vista jurídico, pela prática de atos que desbordem da lei e da Constituição.⁷⁹

74 "Beaud 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 objeto de uma responsabilidade jurídico-penal. Os segundos são objeto de uma responsabilidade política (...)" (URBANO, Maria Benedita. *Representação Política e Parlamento. Contributo para uma Teoria Político-Constitucional dos Principais Mecanismos de Protecção do Mandato Parlamentar*. Coimbra: Editora Almedina, 2009. p. 197).

75 "(...) a permanência do responsável político no cargo pode considerar-se um *reflexo de defesa* no âmbito jurídico-penal, uma vez que se entenda que a permanência no exercício das funções política lhe permite "sustentar com convicção a sua inocência" (Ibidem, p. 216)."

76 BLANQUER, Jean-Michel. Un enjeu central: la responsabilité des ministres: Ou comment éviter les pièges de l'illusoire Vle République. In: *La Vle République? Numéro spécial coordonné par: Xavier ROBERT. Revue de la Science Politique en France et à l'Étranger*, Paris. p. 263, 264).

77 BLANQUER, Jean-Michel. Un enjeu central: la responsabilité des ministres: Ou comment éviter les pièges de l'illusoire Vle République. In: *La Vle République? Numéro spécial coordonné par: Xavier ROBERT. Revue de la Science Politique en France et à l'Étranger*, Parisp. 267).

78 "(...) la riconversione della Corte de giudice della costituzionalità in organo politico solo grazie all'inoppugnabilità della decisioni è votata al fallimento. La disciplina della giustizia costituzionale può solamente attestare che l'inoppugnabilità delle decisioni non è sufficiente a costituire la politicità del potere o dell'organo che lo esercita; e questa non è che l'altra faccia o il complemento del principio, da ribadire anche quanto al Presidente della Repubblica, che il potere politico medesimo esige la responsabilità politica." (ANGIOLINI, Vittorio. *Le braci del diritto costituzionale e i confini della responsabilità politica*. In: *Rivista di Diritto Costituzionale*. Rivista dell'Associazione. Gruppo di Pisa. Turim: G. Giappichelli Editore, 2000. p. 98)

79 Ibidem, p. 96.

No contexto italiano, Lorenza Carlassare revela uma crise na representação política provocada, dentre outras coisas, pelo maior distanciamento dos partidos políticos da sociedade. Defende uma personalização da política com a realização de eleições diretas para o cargo de Presidente da República (*Capo dello Stato*, que representa a *unità nazionale*⁸⁰), eleito, na Itália, em escrutínio secreto e por maioria qualificada, por um colégio eleitoral composto de membros do parlamento e delegados das regiões (artigo 83 da Constituição). Esta opinião é contrastada por Mauro Volpi, por entender que as eleições diretas não resolveriam a crise da representação política, no que tange à relação entre os eleitores e o órgão parlamentar, embora pudessem conferir estabilidade e individualização da responsabilidade do governo.⁸¹

Na Itália, o Presidente da República possui papel meramente simbólico, sua função de representante da união nacional lhe outorga certa dose de poder político, que, por vezes, gera conflitos entre o governo e o parlamento. Embora não responda perante o parlamento pelo exercício de suas funções, em face de sua irresponsabilidade política, o Presidente da República italiana não é de todo inviolável, sendo julgado pela Corte Constitucional por crimes de traição e por atentados à Constituição, pronunciando-se a Corte, ainda, acerca de conflito de atribuições, anulando os atos inconstitucionais e declarando a omissão do quanto devido por ordem constitucional.

Modona revela que a tradicional relação entre a responsabilidade política e jurídica (penal) está em processo de profunda mutação na Itália, provocada pelas investigações que revelam relações criminosas entre os agentes políticos e a máfia italiana.⁸²

Referindo-se, em especial, à introdução de voto secreto para a autorização da Câmara e do Senado e à aprovação da Lei Constitucional de 28 de Outubro de 1993, n. 3, Guido Modona diz haver ocorrido a ab-rogação do artigo 68, 2, da Constituição Italiana, restando extinto o instituto da imunidade processual parlamentar. Com a nova legislação, a autorização do parlamento é requerida apenas para os atos de perseguição pessoal e de prisão do parlamentar, exceto se em execução sentença de condenação transitada em julgado ou em caso de flagrante delito, cuja prisão seja obrigatória. Contudo, manteve-se a autorização para a interceptação de conversa ou comunicação e para o sequestro de correspondência (art. 68, 1 e 3, da Constituição). No sistema anterior, a impossibilidade de responsabilização penal do político italiano, pela constante denegação de autorização para abertura de processo, dificultava a responsabilização política, que, embora devesse ser autônoma, tinha relação de prejudicialidade para com a responsabilização penal, em face do princípio da presunção de inocência, o que era, inclusive, invocado para obstar o juízo de responsabilização política, ainda que eventualmente instaurado o processo penal. Com o fim da imunidade processual, o risco que corre, comenta

80 Ibidem, p. 94-95.

81 VOLPI, Mauro. Rappresentanza e responsabilità politica. In: *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*. Milão: DOTT. A Giuffrè Editore, 2001. p. 126).

82 MODONA, Guido Neppi. Il difficile confine tra responsabilità politica individuale e responsabilità penale. In: *Questione Giustizia. Trimestrale Promosso da Magistratura Democratica*. Milano, 1994. p. 1.

o Jurista, é que se prossiga aplicando a presunção de não-culpabilidade como prejudicial à responsabilização política e conclui: "(...) alla magistratura é stata restituita la cognizione anche per i reati commessi dai politici, si impone dunque una riflessione complessiva sull'autonomia non solo della responsabilità politica, ma anche delle regole e delle forme di accertamento di tale responsabilità rispetto al processo".⁸³

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A democracia, qualquer que seja o sistema de governo, exige a responsabilização dos governantes pelos atos que praticam perante quem os elegeu.

Deste lado do Atlântico, dever-se-ia evitar o uso da expressão responsabilidade política quando se tratasse de *impeachment*, pois ambas as formas de responsabilização são, segundo a teoria política, nitidamente diversas.

A responsabilidade política institucional teve sua gênese e se identifica com o parlamentarismo, ao passo que a responsabilidade jurídica radica com plenitude no presidencialismo. Todavia, isso não significa dizer que as duas não convivam nos sistemas parlamentarista e semipresidencialista. O primeiro-ministro pode ser responsabilizado por um ato de governo sob o ângulo jurídico, no âmbito de um Tribunal, e igualmente ser responsabilizado perante o parlamento. O que não pode, como realça Maria Benedita Urbano, é a responsabilidade política "invadir domínios onde, a existir responsabilidade, ela só poderá ser de natureza jurídica ou constituir um obstáculo indevido à operatividade da responsabilidade jurídica".⁸⁴

Em tese, há consenso doutrinário sobre os principais traços que identificam a responsabilidade política institucional, mas, na prática, é difícil constatar sua ocorrência em sua pureza, dada a fluidez do jogo político. Cada sistema de governo dispõe de peculiaridades herdadas de sua história política que lhe matizam de forma singular, sobretudo os sistemas semipresidencialistas, como o francês e o italiano.

Percebe-se que cada vez mais o mecanismo de responsabilidade política tem deixado de ser acionado no direito europeu. E não porque não existam crises. É que as crises políticas, por vezes, resolvem-se fora do parlamento, de forma intrapartidária. O partido que forma o governo quase sempre é o mesmo que possui a maioria parlamentar.

Por outro lado, a dispensa ou a demissão de um membro do governo decorre também, por vezes, de pressão da opinião pública ou da imprensa, em razão de escândalos políticos ou financeiros. Prefere-se o exercício de pressão para uma demissão do governo do que o acionamento da responsabilidade política institucional. Quando, num regime semipresidencial ou parlamentar, um mesmo fato pode ensejar responsabilidade jurídica e responsabilidade política, uma acaba por absorver a outra, pois quase sempre as sanções jurídicas tornam-se políticas.

83 MODONA, Guido Neppi. Il difficile confine tra responsabilità politica individuale e responsabilità penale. In: *Questione Giustizia. Trimestrale Promosso da Magistratura Democratica*. Milano, 1994. p. 2-3.

84 URBANO, Maria Benedita. *Representação Política e Parlamento. Contributo para uma Teoria Politico-Constitucional dos Principais Mecanismos de Protecção do Mandato Parlamentar*. Coimbra: Editora Almedina, 2009. p. 214.

Ganha espaço, então, na atualidade, a responsabilidade política difusa, mediante o aproveitamento político de uma responsabilidade jurídica, que tem alcançado também o presidencialismo.

REFERÊNCIAS

- ANGIOLINI, Vittorio. Le bràci del diritto costituzionale el i confini della responsabilità politica. In: *Rivista di Diritto Costituzionale*. Rivista dell'Associazione. Gruppo di Pisa. Turim: G. Giappichelli Editore, 2000.
- AVRIEL, Pierre. Pouvoir et responsabilité. In: *Mélanges offerts à Georges Burdeau*. Le Pouvoir: Paris, 1977.
- BLANQUER, Jean-Michel. Un enjeu central: la responsabilité des ministres: Ou comment éviter les pièges de l'illusoire VIe République. In: *La VIe République? Numéro spécial coordonné par: Xavier ROBERT. Revue de la Science Politique en France et à l'Étranger*, Paris.
- BOUSTANY, Lara Karam. *Le concept de responsabilité politique: La responsabilité en droit public: Aspects contemporains*. Université Saint-Joseph (Bryrouth). Bruxeles: Bruylant, 2005.
- BROSSARD, Paulo. *O impeachment. Aspectos da responsabilidade política do Presidente da República*. São Paulo: Editora Saraiva: 1992.
- CARLASSARE, Lorenza. I rapporti controversi fra democrazia, reappresentanza e responsabilità. In: *Democrazia, Rappresentanza e Responsabilità*. Milão: Editora CEDAM, 2001.
- GARCÍA MORILLO, Joaquín. Responsabilidad Jurídica y Responsabilidad Penal. *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, a 18, n. 52, enero-abr. 1998.
- HAGUENAU-MOIZARD, Catherine. *Les systèmes politiques européens*. Paris: G. Lextenso, 2009.
- LASCOMBE, Michel. Le soleil a rendez-vous avec la lune: Quel réaménagement des pouvoirs entre le Président de la République et le Premier ministre? *Revue du Droit Public de la Science Politique en France et à l'étranger*. Paris, 2002.
- LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de La Constitución*. Barcelona, Caracas e México: Ariel, 1979.
- MIRANDA, Jorge. *Formas e Sistemas de Governo*. Rio de Janeiro: Florense, 2007.
- MODONA, Guido Neppi. Il difficile confine tra responsabilità politica individuale e responsabilità penale. In: *Questione Giustizia. Trimestrale Promosso da Magistratura Democratica*. Milano, 1994.
- NOCILLA, Damiano. Brevi note in tema di rappresentanza e responsabilità politica. In: *Scritti su Le Fonti Normative e Altri temi di vario diritto in onore di VEZIO CRISAFULLI II*. Padova, 1985.

RESCIGNO, Giuseppe Ugo. *La Responsabilità Política*. Milão: Dott. A. Giuffrè Editora, 1967.

URBANO, Maria Benedita. Apontamentos esparsos sobre a responsabilidade dos governantes. In: *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*. V. II. Direito Constitucional e Justiça Constitucional. Lisboa: Edição da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2012.

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

SEGUR, PHILIPPE. Qu'est-ce que la responsabilité politique? In: *Revue du Droit Public et de la Science Politique em France et à l'Étranger*, n. 6, 1999.

SIERRA CRISTÓBAL, Rosário. *Las responsabilidades de un jefe de Estado*. Disponível em: <file:///C:/Users/050779260558/Downloads/Dialnet-LasResponsabilidadesDeUnJefeDeEstado-246166%20(1).pdf>. Acesso em: 10 ago. 2018.

VOLPI, Mauro. Rappresentanza e responsabilità política. In: *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*. Milão: DOTT. A Giuffre Editore, 2001.