

RODRIGO TOSTES DE ALENCAR MASCARENHAS

Prefácio

J. J. Gomes Canotilho

A RESPONSABILIDADE CONSTITUCIONAL DOS AGENTES POLÍTICOS

Belo Horizonte

FÓRUM
CONHECIMENTO JURÍDICO

2021

É proibida a reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio eletrônico, inclusive por processos xerográficos, sem autorização expressa do Editor.

Conselho Editorial

Adilson Abreu Dallari	Floriano de Azevedo Marques Neto
Alécia Paolucci Nogueira Bicalho	Gustavo Justino de Oliveira
Alexandre Coutinho Pagliarini	Inês Virgínia Prado Soares
André Ramos Tavares	Jorge Ulisses Jacoby Fernandes
Carlos Ayres Britto	Juarez Freitas
Carlos Mário da Silva Velloso	Luciano Ferraz
Cármem Lúcia Antunes Rocha	Lúcio Delfino
Cesar Augusto Guimarães Pereira	Marcia Carla Pereira Ribeiro
Clovis Beznos	Márcio Cammarosano
Cristiana Fortini	Marcos Ehrhardt Jr.
Dinorá Adelaide Musetti Grotti	Maria Sylvia Zanella Di Pietro
Diogo de Figueiredo Moreira Neto (<i>in memoriam</i>)	Ney José de Freitas
Egon Bockmann Moreira	Oswaldo Othon de Pontes Saraiva Filho
Emerson Gabardo	Paulo Modesto
Fabrizio Motta	Romeu Felipe Bacellar Filho
Fernando Rossi	Sérgio Guerra
Flávio Henrique Unes Pereira	Walber de Moura Agra

FORUM

CONHECIMENTO JURÍDICO

Luis Cláudio Rodrigues Ferreira
Presidente e Editor

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo
Aline Sobreira de Oliveira

Av. Afonso Pena, 2770 – 15º andar – Savassi – CEP 30130-012
Belo Horizonte – Minas Gerais – Tel.: (31) 2121.4900 / 2121.4949
www.editoraforum.com.br – editoraforum@editoraforum.com.br

Técnica. Empenho. Zelo. Esses foram alguns dos cuidados aplicados na edição desta obra. No entanto, podem ocorrer erros de impressão, digitação ou mesmo restar alguma dúvida conceitual. Caso se constate algo assim, solicitamos a gentileza de nos comunicar através do e-mail editorial@editoraforum.com.br para que possamos esclarecer, no que couber. A sua contribuição é muito importante para mantermos a excelência editorial. A Editora Fórum agradece a sua contribuição.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com a AACR2

M395r Mascarenhas, Rodrigo Tostes de Alencar
A responsabilidade constitucional dos agentes políticos / Rodrigo Tostes de Alencar Mascarenhas. – Belo Horizonte : Fórum, 2021.
470 p.; 17x24cm
ISBN: 978-65-5518-133-3
1. Direito Constitucional. 2. Direito Administrativo. 3. Direito Eleitoral.
I. Título.

CDD 341.2
CDU 342

Elaborado por Daniela Lopes Duarte – CRB-6/3500

Informação bibliográfica deste livro, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

MASCARENHAS, Rodrigo Tostes de Alencar. *A responsabilidade constitucional dos agentes políticos*. Belo Horizonte: Fórum, 2021. 470 p. ISBN 978-65-5518-133-3.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	15
PREFÁCIO	
J. J. Gomes Canotilho	17
NOTA PRÉVIA	21
INTRODUÇÃO	23

PARTE I

ASPECTOS GERAIS DA RESPONSABILIDADE CONSTITUCIONAL

CAPÍTULO 1

A RESPONSABILIDADE VISTA PELO DIREITO: ASPECTOS INTRODUTÓRIOS.....	33
1.1 Elementos da responsabilidade	33
1.2 Usos e classificações da responsabilidade	38
1.3 As “responsabilidades do texto”	42
1.4 A responsabilidade como princípio constitucional.....	45

CAPÍTULO 2

RESPONSABILIDADE POLÍTICA E RESPONSABILIDADE JURÍDICA: <i>DISTINÇÕES E TENSÕES</i>	51
2.1 Breve introdução: política e direito no constitucionalismo.....	51
2.2 O surgimento da responsabilidade política	62
2.3 Conceito e tipos de responsabilidade política	66
2.4 Elementos da responsabilidade política	73
2.5 A responsabilidade política no presidencialismo	81
2.6 Conflitos e sobreposições entre responsabilidade política e jurídica	92
2.6.1 Introdução	92
2.6.2 O uso político da responsabilidade jurídica.....	98
2.6.3 A juridicização de erros políticos.....	105
2.6.4 Os fins e os meios, incluindo a perigosa mistura de elementos de distintos regimes de responsabilização.....	113

CAPÍTULO 3

A RESPONSABILIDADE DOS AGENTES POLÍTICOS E SEU TRATAMENTO DIFERENCIADO	119
3.1 Breve nota terminológica	119
3.2 O tratamento diferenciado dos agentes políticos no direito comparado.....	122
3.2.1 Breve notícia sobre o tratamento diferenciado no Brasil.....	122
3.2.2 Tratamento diferenciado nas Américas: Argentina, Colômbia e EUA.....	127
3.2.3 Tratamento diferenciado na Europa: as repúblicas (Portugal, França, Alemanha, Áustria, Itália e Grécia).....	131
3.2.4 Tratamento diferenciado na Europa: as monarquias (Espanha e Reino Unido)	139
3.2.5 Tratamento diferenciado na África do Sul e na Tunísia	141
3.2.6 Tratamento diferenciado no Estatuto de Roma e em outras normas internacionais	143
3.2.7 Breve conclusão comparativa	145
3.3 Razões para o tratamento diferenciado dos agentes políticos	146
3.3.1 Os elementos de uma tensão	146
3.3.2 O perfil contemporâneo da função executiva como elemento condicionante de suas formas de responsabilização.....	151

3.3.2.1	Introdução	151
3.3.2.2	Condicionantes da decisão do agente político nas democracias contemporâneas....	153
3.3.2.3	Escolhendo o agente político no Estado contemporâneo.....	161
3.3.3	A garantia da capacidade deliberativa como uma necessária preocupação constitucional	166
3.4	Legitimidade constitucional do tratamento diferenciado	192
3.4.1	Introdução	192
3.4.2	Foro especial	195
3.4.3	A autorização parlamentar	203
3.4.4	A outorga de irresponsabilidade	204
3.4.5	Outros tratamentos diferenciados	205
3.4.6	A necessidade de uma interpretação diferenciada	207
3.5	Conclusão	213

PARTE II

A RESPONSABILIDADE COM ÊNFASE NO PASSADO

CAPÍTULO 4

O IMPEACHMENT E A RESPONSABILIDADE CRIMINAL DOS AGENTES POLÍTICOS.		217
4.1	Introdução	217
4.2	A autorização parlamentar	219
4.2.1	Histórico, justificativa e natureza	221
4.2.2	O procedimento (ou processo) de autorização	229
4.3	Crimes comuns e crimes de responsabilidade.....	242
4.4	O <i>impeachment</i> : o processo no Senado	265
4.4.1	O Senado como tribunal.....	265
4.4.2	O processo	270
4.4.3	As sanções aplicáveis.....	277
4.5	Competência para legislar sobre o <i>impeachment</i> e peculiaridades do <i>impeachment</i> estadual.....	280
4.6	O <i>impeachment</i> como julgamento jurídico.....	282
4.7	O controle judicial do <i>impeachment</i>	297
4.8	Conclusão	300

CAPÍTULO 5

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E AGENTES POLÍTICOS.....		309
5.1	Introdução	309
5.2	Visão geral da lei	312
5.3	A natureza jurídica da improbidade administrativa	318
5.4	Improbidade e responsabilidade política	325
5.5	A sujeição dos agentes políticos à Lei de Improbidade.....	334
5.6	A questão do afastamento liminar e a questão da perda do cargo.....	340

PARTE III

A RESPONSABILIDADE COM ÊNFASE NO FUTURO

CAPÍTULO 6

A RESPONSABILIDADE COM A FUNÇÃO, PELA FUNÇÃO E PARA A FUNÇÃO		349
6.1	A busca de um conceito multitemporal de responsabilidade dos agentes políticos	349
6.2	O futuro e os outros elementos em jogo	359

CAPÍTULO 7

A APLICAÇÃO DA INELEGIBILIDADE COMO MECANISMO PREVENTIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE AGENTES POLÍTICOS		367
7.1	Introdução	367
7.2	Disposições constitucionais sobre inelegibilidades.....	373

7.3	A Lei Brasileira de Inelegibilidades antes da Lei da Ficha Limpa	375
7.4	A Lei Brasileira de Inelegibilidades após a Lei da Ficha Limpa	377
7.5	A Lei da Ficha Limpa e a responsabilidade prospectiva.....	380
7.6	Os excessos da Lei da Ficha Limpa	381
7.7	A transferência de poder decisório feita pela Lei da Ficha Limpa.....	390

CAPÍTULO 8

MECANISMOS ESPARSOS DE RESPONSABILIZAÇÃO COM POSSÍVEL VOCAÇÃO

PROSPECTIVA	397
8.1 Introdução	397
8.2 Incompatibilidades, conflito de interesses e transparência.....	400
8.3 As obrigações positivas e os códigos de conduta.....	405
8.4 A importação e a expansão da técnica das inelegibilidades para os cargos em comissão	407
8.4.1 A via normativa.....	407
8.4.2 A expansão (bidirecional) feita pela jurisprudência	409
8.5 O papel preventivo dos órgãos de controle	412
8.6 Atraindo e mantendo o bom agente público	419
8.7 Breve nota sobre a aplicação de cautelares penais a agentes políticos.....	422
8.8 Conclusão	425

OBSERVAÇÕES CONCLUSIVAS.....	429
1 A responsabilidade vista pelo direito: aspectos introdutórios	429
2 Responsabilidade política e responsabilidade jurídica	430
3 A responsabilidade dos agentes políticos e seu tratamento diferenciado.....	435
4 O <i>impeachment</i>	440
5 Improbidade administrativa e agentes políticos	445
6 A responsabilidade com a função, pela função e para a função	446
7 A aplicação da inelegibilidade como mecanismo preventivo de responsabilização de agentes políticos.....	447
8 Mecanismos esparsos de responsabilização com possível vocação prospectiva.....	450

REFERÊNCIAS	457
-------------------	-----