

Revista de Jurisprudência do
Tribunal Regional Eleitoral
do Rio de Janeiro **2015**



IMPEACHMENT: UMA CONFUSÃO ENTRE RESPONSABILIDADE POLÍTICA E RESPONSABILIDADE PENAL¹

Viviane Pleyzy da Rocha

1. INTRODUÇÃO

O processo de *impeachment* é matéria que levanta diversas vozes dissidentes tanto na doutrina quanto na jurisprudência.

Há muita confusão acerca da sua natureza jurídica, principalmente nos países presidencialistas em que o processo de *impeachment* pressupõe a existência dos denominados “crimes de responsabilidade”.

Os “crimes de responsabilidade”, ao contrário do que se afirma ou do que pode parecer, não constituem ilícitos penais, são ilícitos políticos.

Entretanto, tal constatação não é suficiente para esclarecê-los. Para além disso, é preciso que se recupere a sua natureza constitucional, desvendando-os, devidamente, sobre as luzes dos aspectos inerentes a responsabilização política.

Na verdade, a confusão entre Responsabilidade Política e criminal é da essência do próprio instituto, já que, originariamente, o *impeachment* era uma acusação criminal realizada perante o parlamento.

Ocorre que a evolução histórica dos diversos sistemas políticos revela superação dessa visão e autonomia das duas esferas de responsabilidade, ainda que a dificuldade permaneça quando condutas são, ao mesmo tempo, reprováveis politicamente e criminalmente.

1. Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Coimbra. Especialista em Direito Constitucional pela Universidade Estácio de Sá. Especialista em Direito Eleitoral pela Universidade Cândido Mendes. Assessora jurídica do Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Rio de Janeiro.

O juízo político exige mais do que a autoria, materialidade e provas bastantes a comprová-los. Isso porque, ainda que se conclua a existência de um ilícito político (“crimes de responsabilidade”, em alguns países), a conduta apta a exigir a responsabilização política deve revestir-se de relevância e aptidão para repercutir negativamente no exercício da função governativa, afetando a sua credibilidade e fidedignidade. Em outras palavras, deve haver um forte sentimento de rejeição aliado à constatação efetiva de incapacidade de desempenho da função governativa.

Deve-se, ainda, perquirir um juízo de proporcionalidade no que tange à possibilidade da revogação do mandato eletivo produzir um prejuízo institucional superior à manutenção do governo vigente. A Responsabilidade Política não pode significar subversão ou ameaça à ordem pública.

Ditas essas breves palavras, passa-se a descortinar a teoria da Responsabilidade Política e a confusão entre as responsabilidades política e criminal que lhe é inerente.

2. O QUE É RESPONSABILIDADE POLÍTICA?

A Responsabilidade Política é a responsabilidade imputada e exigida daqueles que detêm e desempenham cargos políticos. É no terreno pouco explorado da Responsabilidade Política que os comportamentos e condutas dos agentes políticos são questionados se correspondem ao esperado, ao desejado pelos governados. É nesse campo de limites quase indefinidos ou pouco conhecidos que é permitido ultrapassar o dogma da democracia-eleição, democracia-formal, democracia-aparência, e avaliar a conduta política de um governante, bem como quais são os instrumentos jurídicos aptos a reagir contra um governante que não corresponda às expectativas dos governados ou que utilize o exercício de poder para fins outros que não o bem comum. Nas palavras de Pedro Lomba: *“a responsabilidade política desempenha uma função reguladora e normativa no contexto de um regime político. A sua função geral passa por converter o poder político, não num imperium de força ilimitada, mas uma autoridade controlável e limitada pelo Direito”*.²

É indubitável que o surgimento dos mecanismos legais de responsabilização política caminha lado a lado com o estabelecimento do governo parlamentar. Baseado na ideia de que cada poder deve ter um meio de influenciar a

2. Nesse sentido, LOMBA, Pedro, Teoria da Responsabilidade Política, Coimbra, 2008, p.11.

existência de outro, o sistema parlamentarista possibilita ao parlamento a derrubada do governo quando não mais detentor da sua confiança e, em contrapartida, possibilita ao governo a dissolução do parlamento, se em consonância com a vontade popular.³

Contudo, como pode parecer a princípio, a ideia de Responsabilidade Política não repousa suas raízes no governo parlamentar, na verdade através da sua sistematização é que surgiram os primeiros mecanismos legais de responsabilização política. O ideal de governo responsável surge juntamente com a democracia, sendo sua própria essência e condição de existência.

Podemos afirmar, no entanto, que o presidencialismo foi extremamente infeliz ao, fundamentado na separação rígida de poderes, optar pela responsabilização política através do instituto do *impeachment*. Esse mesmo instituto foi adotado de forma antagônica nos países presidencialistas, a oscilar sua natureza entre o político e o criminal. Como adiante se verá, da instrumentalização do *impeachment* restou a confusão e a ineficiência.

Se quisermos, porém, colocar a Responsabilidade Política no lugar condizente com o seu conteúdo, devemos, em primeiro lugar, expurgá-la da dicotomia presidencialismo-parlamentarismo, de modo a superar, assim, a falsa concepção de que Responsabilidade Política se resume às formas de destituição de poder, ela não é somente isso. Ela é também as formas de destituição de poder. Ademais, a autonomia e a delimitação da responsabilidade de que ora tratamos é assunto que interessa a ambos os sistemas de governo, porque é tema importante para a democracia, para a sua sobrevivência e para o seu equilíbrio.

Como bem leciona Pedro Lomba, *"ao exigir a substituição periódica e pacífica dos representantes, a democracia representativa impede o aparecimento de formas de governo abusivas, ditatoriais, caracterizada pela perpetração de um titular no poder. A responsabilidade é uma condição da democracia, tal como a democracia é uma condição da responsabilidade. O povo admite apenas a cedência do seu poder. (...) A responsabilidade é, neste sentido, a principal fonte de regulação de uma democracia. Só a responsabilidade permite a revogação última dos detentores do poder político"*.⁴

Com Philippe Segur, afirma-se que é sobre esse prisma que a Responsabilidade Política encontra sua verdadeira natureza, em outras palavras, a Respon-

3. Nesse sentido, SEGUR, Philippe, *Qu'est-ce que la responsabilité politique?* in *Revue Du Droit Public et la Science Politique em France et a Etranger*, Paris Libaire Générale de Droit et de Jurisprudence, 1999, p. 1606.

4. LOMBA, Pedro, *Op. Cit.*, Coimbra, 2008, p. 31.

sabilidade Política não pode ser inserida na questão do governo parlamentar se levarmos em conta sua ligação intrínseca com a noção de governo representativo.⁵

A Responsabilidade Política é, também, uma questão de legitimidade política, uma vez que é o próprio fundamento e limite de atuação do poder. A Responsabilidade Política dos governantes constitui o fundamento das obrigações políticas dos cidadãos. Assim, uma vez não observada as regras de conduta responsável, o que ocorre quando os governantes tomam decisões que lesam manifestamente o bem da comunidade ou quando praticam crimes, as condições que tornaria o seu poder legítimo e válido se desfizeram. Um poder justo e responsável justifica as obrigações políticas dos cidadãos; um poder opressivo e despótico legitima a ruptura.⁶

Na história da humanidade, ultrapassada a idade média em que o poder político era legitimado em bases teocráticas, assistimos paulatinamente a democratização dos regimes políticos e a opção quase universal pelo governo representativo. É nesse estágio que as democracias constitucionais começam a abastecer-se de mecanismos que objetivam reprimir comportamentos ilícitos de maus governantes. Tais mecanismos recaíram sobre a tutela criminal diversa da que vigora para os demais indivíduos.

Tal opção, no entanto, tem demonstrado que *“sempre que os governantes são responsabilizados criminalmente por crimes que praticaram no exercício do seu poder, subsiste uma certa dimensão política nesses processos, como se a acusação (criminal) daqueles que exercem o poder político excedesse uma simples função de responsabilização individual pelos ilícitos cometidos”*.⁷ Dessa forma, conclui Pedro Lomba, *“a justiça política acaba por ser precisamente aquilo com que se define: política, imperfeita, susceptível ao desacordo e à manipulação política e daí a imperiosa necessidade de se regularem e aprimorarem os mecanismos jurídicos que asseguram a sua aplicação”*.⁸

Se a responsabilidade criminal dos governantes em si é uma responsabilidade difícil porque sempre suscita o seu uso político, a Responsabilidade Política é um domínio mais árduo ainda, porque falta a essa responsabilidade a tipicidade de imputação que encontramos no direito penal. Não há, no âmbito da Responsabilidade Política, um conjunto de ações ou omissões predeterminadas que constituem

5. Nesse sentido, SEGUR, Philippe, Op. Cit., p. 1606.

6. LOMBA, Pedro, Op. Cit., Coimbra, 2008, p. 12-13.

7. *Idem ibidem*, p. 13.

8. *Idem ibidem*, p. 14-15.

ilícitos sancionáveis. A utilização da responsabilidade penal como um substitutivo para Responsabilidade Política tem sido muito criticada pela doutrina e tem sido apontada como um dos fatores que importam o seu declínio.

Segundo Pedro Lomba, o primeiro passo para entender a Responsabilidade Política é recuperar sua natureza constitucional. *“A responsabilidade política é um conceito constitucional. As funções da responsabilidade política são também as funções da constituição. (...) o primeiro objetivo das constituições continua ser o de organizar, limitar e controlar o exercício do poder político. O direito constitucional é, antes de tudo, um sistema de regras e procedimentos jurídicos que asseguram a responsabilização e o exercício controlado do poder. (...) As constituições delimitam a ordem política no espaço e no tempo, identificando os sujeitos políticos e os respectivos poderes, estabelecendo os direitos dos cidadãos, separando tendencialmente o político do não-político. Em resumo, a função ordenadora das constituições também serve para discriminar um espaço – um espaço público constitucional – em que a conduta dos agentes políticos não é neutra ou inócua, assumindo relevância jurídica e criando-lhe obrigações particulares perante outros agentes políticos e perante os cidadãos”*.⁹

Diante do exposto até o presente momento, podemos conceituar a Responsabilidade Política como a responsabilidade constitucional daqueles que exercem o poder, tendo como função precípua verificar continuamente a sua legitimidade. Sendo certo que poder legítimo é poder limitado.

É no exercício da limitação do poder que a Responsabilidade Política se reveste de condição necessária para o equilíbrio estável entre os órgãos estatais, tendo em vista que em uma democracia constitucional não pode existir separação absoluta entre poderes de Estado, pelo contrário, devem existir mecanismos que possibilitem que um órgão seja potencialmente responsável perante outro.

A Responsabilidade Política, nesse contexto, não prescinde de um estudo da separação de poderes, pois passa necessariamente pela relação entre o poder executivo e o poder legislativo e pelo lugar destinado ao poder judiciário perante o poder político.

Na realidade, no entanto, o estudo da Responsabilidade Política tem sido diminuído a questão orgânica, a relação entre órgãos e poderes do Estado. Em virtude disso, a maioria dos sistemas presidencialistas a tem recusado, sob alegação de uma rígida separação de poderes. Ocorre, porém, que a separação de poderes

9. *Idem ibidem*, p. 22-23.

não significa autonomia de poderes, mas interdependência e controle mútuo. Outrossim, o que podemos notar, como há de ser visto mais detalhadamente, é que os países presidencialistas afastam a Responsabilidade Política dos governos mediante uma rígida separação de poderes e no seu lugar delegam ao direito penal a função de limitar este poder.

A construção presidencialista da Responsabilidade Política merece duas críticas: a primeira delas é confundir separação de poderes com autonomia de poderes, a segunda é simplesmente não levar em consideração que a Responsabilidade Política não é tão somente uma relação entre poderes, mas também a relação entre governantes e governados que exige o exercício legítimo e responsável do poder político delegado através dos mandatos eletivos.

Por isso, *“a responsabilidade política pressupõe uma relação político-constitucional entre sujeitos, através da qual um deles assume obrigações de conduta perante outro. O sujeito responsável fica sujeito, em permanência, a um poder de apreciação e valoração das suas condutas, segundo mecanismos institucionais que variam entre as várias experiências constitucionais e sistemas de governo”*.¹⁰

Nesse ponto, um esclarecimento se faz necessário: a Responsabilidade Política não é definida exclusivamente a partir de mecanismos sancionatórios que propiciam a queda dos governos. Na realidade, o que se almeja é a proximidade entre eleitores e eleito, e o exercício legítimo do poder político. Nesse contexto, a queda do governo é uma das faces dessa responsabilidade que, na atualidade, é a menos utilizada. O estudo do instituto em tela exclusivamente através dos critérios sancionatórios certamente levará a conclusão errônea do seu completo ou quase desuso.

A Responsabilidade Política, então, tem como pressuposto a titularidade de um poder político. De acordo com Pedro Lomba, *“de facto, o poder político é uma condição necessária da responsabilidade política ou, antes, da feicção política dessa responsabilidade. A função da responsabilidade política não é precisamente eliminar o poder político, mas conduzir à sua utilização controlada. Todavia, o pressuposto de um conceito é apenas um pressuposto, não pode ser conceito. O conceito da responsabilidade política pressupõe certamente o poder político, mas, não sendo esse o seu único pressuposto, não pode confundir-se exclusivamente com ele”*.¹¹

10. *Idem ibidem*, p. 32.

11. *Idem ibidem*, p. 71.

Entretanto, não é qualquer poder político que é pressuposto da responsabilidade objeto do nosso estudo, este poder político tem que ser legítimo, em outras palavras, democrático. Portanto, a democracia também constitui pressuposto da Responsabilidade Política. Somente a democracia cria o ambiente favorável à institucionalização da Responsabilidade Política, porque traz em seu âmago a ideia de governo limitado.

Pode-se afirmar que *“a governação responsável é aquela que age segundo critérios morais ou de acordo com padrões de justiça, aquela cuja legitimidade é pública e consensualmente aceite. Um dos corolários da moralidade política é a interdição da arbitrariedade; outro, o respeito pelos direitos individuais dos cidadãos. Um poder que satisfaça estes critérios será, nesta acepção, considerado justo e responsável; será um governo respeitador das suas próprias obrigações morais e, por isso, merecedor das obrigações dos seus cidadãos. Será, numa palavra, um governo legítimo”*.

A concepção puramente moral da Responsabilidade Política esbarra em críticas, pois tende a ver o domínio político e o moral como sinônimos. Em que pese tal crítica, esse conceito deve ser visto como norteador do conceito jurídico. A moralidade não é estranha ao direito, muitas constituições erigiam a moralidade à condição de princípio jurídico. Se é certo que o direito pode ser indiferente ou neutro a moral, não significa que este possa se converter num campo fértil para o imoral, principalmente quando direito se presta a regular o poder político.

Outra acepção de Responsabilidade Política que possui conteúdo mais filosófico que jurídico, mas que também se presta a nortear a definição que ora se busca, é a que se relaciona ao bom governo, ao governo incorruptível e que busca o bem comum. O mérito desse conceito se encontra em ligá-lo com a eficiência da atuação política.

A Responsabilidade Política também pode ser vista como a obrigação dos titulares do poder político de prestar contas pelos seus atos. *“O que se pretende com esta obrigação especial de prestar contas é impelir os representantes a agir de uma determinada maneira, mais fiel aos representados. Se obrigarmos aqueles que governam a prestarem contas do que fazem aos representados, isso melhorará a própria atividade de representação”*.¹²

Os autores anglo-saxônicos utilizam o termo *accountability* para descrever essa obrigação, embora a tradução “dever de prestar contas” seja imperfeita. Con-

12. *Idem ibidem*, p. 81.

tudo, esse sentido de Responsabilidade Política não é amplamente aceito, havendo quem afirme se tratar de campo mais afeto a sociologia que ao direito.

A ideia de confiança também é utilizada para explicar a relação de Responsabilidade Política. Em conformidade com Canotilho, o titular do órgão controlado deve dispor *“de uma relação de confiança do controlante e que perante este responda pelos efeitos e pelas orientações políticas da sua atividade”*.¹³

No entanto, Pedro Lomba critica esta definição, uma vez que *“não há qualquer elemento substantivo ou valorativo deste conceito de confiança; nada que nos permita separar as instituições merecedoras e desmerecedoras de confiança, o tipo de conduta política que a conserva ou que a pode eliminar. Nesse sentido, não possuindo condições para determinar o conteúdo material de confiança política e, por arrastamento, em que casos é que um sujeito deverá assumir a responsabilidade política que nos resta torna-se vazia”*.¹⁴

Dessa forma, para o autor, *“a responsabilidade política deve ser antes entendida como resultado de um esquema contínuo em que confiança e desconfiança política coexistem em tensão. O binômio confiança/desconfiança é relevante, mas não suficiente para caracterizar as obrigações de comportamento em que a responsabilidade política se traduz”*.¹⁵

É notado, porém, que o sentido mais conhecido de Responsabilidade Política é relacionado ao dever do sujeito responsável de se demitir, a sanção revogatória. Esse conceito valoriza mais a ruptura política que a continuidade. Quanto essa visão sanção revogatória, entende Pedro Lomba que *“ela só se refere ao termo de uma mais ampla relação constitucional entre o sujeito responsabilizador e o sujeito responsável, ignorando todos os vínculos entre aqueles sujeitos em momento anterior à efectivação da demissão. Desses vínculos também nascem obrigações de responsabilidade política que não podem ser ignorados pela teoria constitucional. Por isso, a responsabilidade política comporta uma relação constitucional mais ampla e contínua do que a obrigação de demissão. A obrigação geral de prestar contas, a obrigação de transmissão de informação ou justificação de decisões constituem formas de efectivação da responsabilidade política”*.¹⁶

O conceito a que a presente pesquisa adere é o exposto por Pedro Lomba, segundo o qual a Responsabilidade Política é um processo relacional que liga sujei-

13. CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *Direito Constitucional e teoria da constituição*, Almedina, 7. ed., 2010, p.578.

14. LOMBA, Pedro, *Op. Cit.*, Coimbra, 2008, p. 99.

15. *Idem ibidem*, p. 100.

16. *Idem ibidem*, p. 101.

to responsável e sujeito responsabilizador e tem como objeto obrigações jurídicas concretas de atuação.¹⁷

O sujeito responsável é o detentor de poder político que possui liberdade e discricionariedade de decisão, em outras palavras, os governantes.¹⁸

O sujeito responsabilizador é aquele que possui competências constitucionais “para converter a relação de responsabilidade política numa ou em várias obrigações exigíveis. O sujeito activo da relação de responsabilidade tem necessariamente de ser um órgão político porque é a posição de vantagem constitucional do órgão que lhe confere a possibilidade de impor obrigações ao sujeito responsável”.¹⁹

A existência de um sujeito responsabilizador revela uma característica da Responsabilidade Política, que Philippe Segur denomina de “desencadeamento heterônomo”, ou seja, a ideia central de acordo ou desacordo político implica que o início do processo não é voluntário, mas induzido. Mais precisamente deve ser heterônomo, condicionado por um órgão externo à pessoa que o suporta. Ela não pode depender exclusivamente da pessoa que está sujeita. Essa característica exclui do conceito de Responsabilidade Política a “auto demissão” do executivo.²⁰

Quanto ao objeto da Responsabilidade Política existem duas regras: “(1) as condutas relevantes para a responsabilidade política são aquelas que se repercutem negativamente no exercício da função ou actividade do sujeito responsável; (2) deverá existir um nexo relevante entre as condutas críticas do sujeito responsável e o seu significado para a credibilidade e fidedignidade do sujeito responsável”.²¹

Segundo Philippe Segur, a sanção não deve ser entendida no sentido negativo, mas identificada com uma revogação. Ela deve ser compreendida como a atribuição de um valor jurídico a um fato ou evento. Será um valor positivo na hipótese de uma manifestação de confiança e um valor negativo no caso de uma manifestação de desconfiança, a primeira envolve um acordo e a segunda uma disputa política entre governo e parlamento. A revogação é apenas uma forma de sanção e quando isso acontece, significa que os representantes confirmam a vontade nacional, verifica-se, portanto, a identidade entre a vontade nacional e os governantes. A Responsabilidade Política não materializa necessariamente a derrubada do gover-

17. Cfr. *Idem ibidem*, p.106.

18. Cfr. *Idem ibidem*, p.111.

19. Cfr. *Idem ibidem*, p.120.

20. Cfr. SEGUR, Philippe, *Op. Cit.*, Coimbra, p.123.

21. LOMBA, Pedro, *Op. Cit.*, Coimbra, p.123.

no, mas implica a sua possibilidade. A revogação é uma consequência possível da operação pela qual a vontade nacional é atualizada.²²

Importante frisar, nesse diapasão, que a conduta ensejadora de sanção política deve ser merecedora *“de um forte sentimento de rejeição colectiva; excluída está a possibilidade de se exigir a demissão de um titular de cargos políticos com base num qualquer juízo de prognose. Forçar a demissão de um sujeito político responsável apenas porque, presumivelmente, esse sujeito desempenhará as suas funções de forma defeituosa afasta a responsabilidade política da sua função reactiva”*.²³

Além disso, *“a demissão será mais facilmente exigível se ela não produzir efeitos intoleráveis consequentes, isto é, se dela resultar um prejuízo institucional claramente superior à aplicação da responsabilidade política. Com efeito, não parece que o dever de demissão possa ser o mesmo em condições de normalidade constitucional e durante situações de emergência. Havendo fortes riscos de subversão ou ameaça à ordem pública, a efectivação da responsabilidade política pode ser atenuada”*.²⁴

O que diferencia a Responsabilidade Política dos outros tipos de responsabilidades, civil, penal e administrativa, é que a Responsabilidade Política não exige a existência de um dano. Na sua essência, ela é uma responsabilidade por ações ou omissões políticas bastantes para ensejar uma desvalorização constitucional. Outra diferença é que a Responsabilidade Política prescinde de um juízo de culpabilidade. Em outras palavras, a culpa não é um pressuposto desse tipo de responsabilidade.²⁵

Philippe Segur afirma que a divergência de pontos de vista entre governo e deputados é suficiente para ensejar a Responsabilidade Política, assim como o desacerto político, logo a culpa não é necessária.²⁶

Porém, como bem afirma Pedro Lomba, *“a autonomia do juízo de imputação da responsabilidade política face ao juízo de culpa não afasta a que, em concreto, o maior ou menor grau de culpabilidade revelado por um titular de cargo político possa ser relevante para graduar a obrigação final de responsabilidade”*.²⁷

Nesse estágio da presente pesquisa, algumas considerações são necessárias. O conceito ora apresentado de Responsabilidade Política está longe de encontrar unani-

22. Nesse sentido, SEGUR, Philippe, *Op. Cit.*, p. 1617.

23. LOMBA, Pedro, *Op. Cit.*, Coimbra, p.133-134.

24. *Idem ibidem*, p. 133-134.

25. Cfr. *Idem ibidem*, p.141-142.

26. Nesse sentido, SEGUR, Philippe, *Op. Cit.*, p. 1608.

27. LOMBA, Pedro, *Op. Cit.*, Coimbra, 2008, p. 142.

midade doutrinária. Há quem pretenda excluí-la do rol das responsabilidades jurídicas colocando-a exclusivamente no campo político. Há quem ignore os estágios anteriores à revogação dos mandatos diminuindo-os à mera responsabilidade sancionatória. Há quem defenda que a responsabilidade penal deve substituir a Responsabilidade Política. Enfim, existem vozes dissidentes e conflitantes, diversificadamente.

O conceito exposto é o que se julga mais adequado aos objetivos da presente investigação. Até mesmo porque o maior desafio da Responsabilidade Política, na atualidade, reside menos na sua definição e muito mais no campo da sua efetividade.

Muitos autores têm afirmado que é preciso (re)viver a teoria da Responsabilidade Política. Contudo, revivê-la não implica tão somente em descortinar o seu conceito, sua delimitação e autonomia. Implica, principalmente, em detectar quais são os seus entraves.

O aproveitamento político da responsabilidade jurídica, bem como a utilização da responsabilidade criminal como substitutivo da Responsabilidade Política, ambos aspectos de um fenômeno denominado “criminalização da política”, têm sido largamente apontados pela doutrina como entraves para a realização da Responsabilidade Política, aspectos que serão analisados a seguir.

3. CRIMINALIZAÇÃO DA POLÍTICA.

Nesse ponto da investigação, dedica-se atenção à conturbada relação entre Responsabilidade Política e responsabilidade penal. Essa conflituosa ligação possui origens profundas, tendo em vista que, a Responsabilidade Política, em sua gênese, é inseparável da responsabilidade criminal, sendo resultado, na Inglaterra, da politização gradual de um procedimento criminal: o *impeachment*.

Observa-se que no ordenamento jurídico de diversos Estados, presidencialistas e parlamentaristas, há dificuldade de bem delinear e separar a Responsabilidade Política da responsabilidade criminal, o que resulta na prevalência e absorção dessa sobre aquela, fenômeno denominado de “criminalização da política”, que traz sérias implicações quanto aos seus resultados, principalmente no que toca a autonomia do instituto e do direito constitucional.

Tal circunstância é agravada pelo fato de, muitas vezes, um mesmo comportamento implicar em Responsabilidade Política e criminal.

Como dito anteriormente, a criminalização da política é, na atualidade, um dos motivos pelo qual a Responsabilidade Política tem sido condenada à letra morta nas diversas constituições.

Objetivando lançar luz sobre assunto tão conturbado, passa-se a analisar a tensão existente entre as duas responsabilidades, identificando o regime jurídico a que cada uma se submete, pois o que a jurisprudência tem demonstrado é que toda falta de delimitação das duas matérias resulta em injustiças, sentimentos de impunidade e utilização política de procedimentos jurídicos.

3.1 BREVE HISTÓRICO DA CONFUSÃO ENTRE RESPONSABILIDADE POLÍTICA E RESPONSABILIDADE PENAL.

Como já dito anteriormente, a Responsabilidade Política se originou da politização de um procedimento criminal, o *impeachment*. O *impeachment* era originariamente, na Inglaterra, um processo criminal que corria perante o parlamento em face de autoridades detentoras de poder e tendo por objeto infrações e penas previstas em lei, embora em se tratando de crimes capitais, o parlamento fosse livre na escolha da pena a ser aplicada, podendo ser de destituição de cargo, confisco, prisão ou outras.²⁸

Segundo Paulo Brossard, o referido instituto expandiu-se e *“passou a ser livremente admitido em relação a “high crimes and misdemeanors”, crimes e atos que não constituíam crime, mas faltas consideradas prejudiciais ao país, independentemente de enunciação ou caracterização legais”*.²⁹

O que se assistiu no final do século XVIII foi *“um fenômeno que consistia no facto de o parlamento fazer um aproveitamento político desse seu poder com o intuito de se desembaraçar de certos ministros, os quais “convidava” a apresentar a demissão sob ameaça de perseguição penal”*.³⁰

Dessa forma, o *impeachment* adquiriu feição política, tendo chegado a um ponto que o caráter político sobrepujou o aspecto penal.³¹ *“O jogo da responsabilidade deixou de ser apurado através das delongas de um processo judicial, passando a operar-se em termos de confiança política”*.³²

28. Nesse sentido, BROSSARD, Paulo, *O impeachment: Aspectos da Responsabilidade Política do Presidente da República*, São Paulo: Saraiva, 3 ed., 1992.

29. *Idem ibidem*, p. 28.

30. URBANO, Maria Benedita, Responsabilidade política e responsabilidade jurídica: baralhar para governar., in *Boletim da Ordem dos Advogados*, Lisboa: Ordem dos Advogados. n. 27 (2003), p. 38.

31. Cfr. BROSSARD, Paulo, *Op. Cit.*, p. 28.

32. BROSSARD, Paulo, *Op. Cit.*, p. 30.

A transformação do instituto em questão em mecanismo de responsabilização política é denominada por Philippe Chrestia de “banalização do processo de *impeachment*”, tendo em vista que a mera ameaça de uma acusação de responsabilidade penal era suficiente para a demissão. Por isso, afirma que a Responsabilidade Política não existe por si só, ela foi absorvida pela responsabilidade penal.³³

Deve ser levado em conta que nas primeiras manifestações do *impeachment*, esse tinha um caráter individual. Contudo, quando em 1782, Lord North e seu gabinete se afastam mediante um voto de desconfiança do parlamento, a responsabilidade até então individual passa a ser coletiva. Isso marca o nascimento da Responsabilidade Política tradicional, ou seja, a obrigação de o gabinete se demitir quando não detentor da confiança do parlamento.³⁴

O *impeachment* foi adotado pelos americanos, contudo, à época, enquanto a Inglaterra começava a ver a responsabilidade ministerial em termos políticos, nos Estados Unidos ele foi de pronto implementado como expediente político com separação do juízo parlamentar da instância criminal.³⁵

O *impeachment* norte-americano não é um processo criminal, “é um processo exclusivamente político, que mais visava a proteger o Estado do que a punir o delinqüente”³⁶, “o *impeachment* não era um libelo criminal, nem mesmo um libelo, mas apenas um inquérito, feito pelas duas Casas do Congresso, para saber se um cargo não poderia ser mais bem preenchido”.³⁷

Enquanto na Inglaterra, o *impeachment*, originariamente um procedimento criminal, cedeu lugar à Responsabilidade Política, nos Estados Unidos ele foi adotado, de pronto, como expediente político. Dessa forma, embora por processos díspares, ambas as experiências se assemelham quanto ao resultado, qual seja, o de afastar do governo a autoridade que se pôs em conflito com a maioria da nação, representada no Parlamento.³⁸

33. CHRESTIA, Philippe, Responsabilité politique et responsabilité pénale entre fléau de la balance et fléau de société in *Revue du Droit Public et la Science Politique em France et a Etranger*. Paris Libraire Générale de Droit et de Jurisprudence, 2000, p. 741.

34. URBANO, Maria Benedita, Op. Cit., in *Boletim da Ordem dos Advogados*, Lisboa: Ordem dos Advogados. n. 27 (2003), p. 38.

35. Nesse sentido, BROSSARD, Paulo, *Op. Cit.*, p. 31.

36. *Idem ibidem*, p. 32.

37. *Idem ibidem*, p. 33.

38. Cfr. *Idem ibidem*, p. 34.

Em que pese a referida construção teórica, na realidade, a separação da Responsabilidade Política da responsabilidade criminal não ficou tão bem delimitada. Na Inglaterra, muitas vezes uma acusação criminal era feita com o objetivo único de afastar um ministro do governo. Nos Estados Unidos, o processo de *impeachment* do então presidente Bill Clinton, em 1999, demonstra bem a confusão entre as duas responsabilidades, tendo em vista que o motivo pelo qual foi submetido ao mencionado processo político foram acusações penais de perjúrio e obstrução da Justiça³⁹, o que demonstra a patente confusão entre Responsabilidade Política e responsabilidade criminal.

O *impeachment* estadunidense influenciou outros países presidencialistas, como o Brasil e a Argentina, em que “*pelo referido processo, com fases e formas que o assemelham ao processo judicial, não se apura senão a responsabilidade política, através da destituição da autoridade e sua eventual desqualificação para o exercício de outro cargo*”⁴⁰. Convém notar, no entanto, que “*nos Estados Unidos, o impeachment tem cabimento em casos de traição, corrupção e outros grandes crimes e faltas graves; na Argentina, cabe o juízo político por crime comum, delito no exercício das funções ou mau desempenho do cargo. No Brasil, ele supõe a prática de “crime de responsabilidade”, que a Constituição determina seja definido em lei especial, que regule também o processo*”⁴¹.

Assim, a doutrina costuma afirmar que nos Estados Unidos o *impeachment* é um procedimento político e na Argentina, possui natureza político-penal. No Brasil, a natureza do *impeachment* não encontra unanimidade doutrinária.

A CRFB prevê, no seu artigo 85⁴², os “crimes de responsabilidade” que ense-

39. Quanto ao assunto, _____, *Impeachment of Bill Clinton*, Disponível em http://em.wikipedia.org/wiki/Impeachment_of_Bill_Clinton. Acesso em 09 de abril de 2011.

40. BROSSARD, Paulo, *Op. Cit.*, p. 37.

41. BROSSARD, Paulo, *Op. Cit.*, p. 38.

42. Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

I a existência da União;

II o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação;

III o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;

IV a segurança interna do País;

V a probidade na administração;

VI a lei orçamentária;

VII o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

jam o *impeachment* do Presidente da República e dispõe, ainda, no parágrafo único do referido artigo, que esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.⁴³

Tal disposição constitucional tem levado parte da doutrina a afirmar que não existe arbítrio na matéria, uma vez que as condutas tipificadoras dos “crimes de responsabilidade”, se encontram taxativamente previstas na CRFB e em lei especial.⁴⁴

Nesse mesmo sentido, leciona Manoel Gonçalves Ferreira Filho: “No presidencialismo, o Presidente da República não é politicamente responsável perante o Congresso Nacional. Isto significa, em última análise, não poder ele ser afastado do cargo por motivos e razões meramente políticas, como as que decorrem da desaprovação de sua política de governo, da orientação geral que imprime à ação governamental”. E acrescenta em seguida: “A irresponsabilidade política, todavia, não importa irresponsabilidade criminal. Não se aplica ao Presidente da República a máxima cunhada ao tempo das monarquias absolutistas: *le roi ne peut pas mal faire*. Assim, responde o Presidente da República pelos crimes comuns que cometer, assim como pelos crimes de responsabilidade que praticar”.⁴⁵

Nessa mesma linha, afirma o constitucionalista Luís Roberto Barroso: “é possível afirmar (...) que os crimes de responsabilidade se submetem, no direito brasileiro, a um regime de tipologia constitucional estrita, cabendo ao legislador ordinário tão-somente explicitar e minudenciar práticas que subsumam aos tipos constitucionais”.^{46 47}

Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento. (_____, Constituição da República Federativa do Brasil, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 15ª ed., 2011, p. 63-64).

43. Lei 1.079/1950 (Crimes de Responsabilidade).

44. Nesse sentido, LACERDA, Paulo, Princípios de Direito Constitucional, Rio de Janeiro, 1929, p. 462 apud BROSSARD, Paulo, Op. Cit., p. 52.

45. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Comentários à Constituição Brasileira de 1988, vol. 2, São Paulo: SARAIVA, 1992, P. 166 APUD soares, Humberto Ribeiro, Impeachment: crimes de responsabilidade do Presidente da República, Rio de Janeiro: Editora Lumen Júris, 1993, p. 60.

46. BARROSO, Luís Roberto, Aspectos do processo de impeachment. Renúncia e exoneração de agente político. Tipicidade constitucional dos crimes de responsabilidade in Temas de Direito Constitucional, São Paulo: Renovar, Tomo I, 2ª ed., 2006, p. 453.

47. Oportuno informar que esse entendimento tem sido adotado pelo Supremo Tribunal Federal, que teve a oportunidade de enfrentar a referida matéria no julgamento do Mandado de Segurança nº 21623-9/Distrito Federal: *EMENTA: - CONSTITUCIONAL. IMPEACHMENT: NA ORDEM JURÍDICA AMERICANA E NA ORDEM JURÍDICA BRASILEIRA. O IMPEACHMENT E O DUE PROCESS OF LAW. IMPEDIMENTO E SUSPEIÇÃO DE SENADORES. ALEGAÇÃO DE CERCEAMENTO DE DEFESA. CONSTITUIÇÃO FEDERAL, ART. 51, I; ART. 52, I, PARÁGRAFO ÚNICO; ARTIGO 85, PARÁG. ÚNICO; ART. 86, § 1º, II, § 2º, LEI Nº 1.079, DE 1950,*

Dessa forma, tem sido afirmado pela doutrina que, no Brasil, o processo de *impeachment* possui natureza político-criminal, tendo em vista que o julgamento é realizado por um tribunal político, mas recai sobre condutas criminais.⁴⁸

Contudo, discorda-se do referido pensamento. Com Gabriel Luiz Ferreira, afirma-se que o constituinte não foi feliz “*especificando os crimes de responsabilidade, que seria melhor designar por uma fórmula genérica, abrangendo toda espécie de malversações, porque estas variam infinitamente de natureza e podem ser praticadas por um presidente de República, de tantas maneiras igualmente funestas à sociedade que qualquer especificação para o fim de serem punidas pecará por deficiente*”.⁴⁹

O que não é levado em consideração pelo supramencionado posicionamento doutrinário e jurisprudencial, que ora se discorda, é que são infinitos os possíveis atos políticos que podem ser extremamente danosos sem implicarem, necessariamente, em crimes. E esses podem, por outro lado, ser crimes sem que percam o seu caráter político.

ARTIGO 36; ARTIGO 58; ARTIGO 63.

I O impeachment, no sistema constitucional norte-americano, tem feição política, com a finalidade de destituir o presidente, o Vice-Presidente e funcionários civis, inclusive juízes, dos seus cargos, certo que o fato embasado da acusação capaz de desencadeá-la não necessita estar tipificado em lei. A acusação poderá compreender traição, suborno ou outros crimes e delitos (treason, bribery, or other high crimes and misdemeanors.) Constituição americana. Seção IV do artigo II. Se o fato que deu causa ao impeachment constitui, também, crime definido na lei penal, o acusado responderá criminalmente perante a jurisdição ordinária. Constituição americana, artigo I, Seção III, item 7.

II O impeachment no Brasil republicano: a adoção do modelo americano na Constituição Federal de 1891, estabelecendo-se, entretanto, que os crimes de responsabilidade, motivadores do impeachment, seriam definidos em lei, o que também deveria ocorrer relativamente à acusação, o processo e o julgamento. Sua limitação ao Presidente da República, aos Ministros de Estado e Ministros do Supremo Tribunal Federal. CF/1891, artigos 53, parág. único, 54, 33 e §§, 29, 52 e §§ 57, § 2º.

III O impeachment na Constituição de 1988, no que concerne ao Presidente da República: autorizada pela Câmara dos Deputados, por dois terços de seus membros, a instauração do processo (C.F., art. 51, I), ou admitida a acusação (C.F., art. 86), o Senado Federal processará e julgará o Presidente da República nos crimes de responsabilidade. (...) A lei estabelecerá as normas de processo e julgamento. C. F., art. 85, par. únic. Essas normas estão na Lei nº 1.079, de 1.950, que foi recepcionada, em grande parte pela CF/88 (MS nº 21.564-DF).

IV O impeachment e o due process of law : a aplicabilidade deste no processo de impeachment, observadas as disposições específicas inscritas na Constituição e na lei e a natureza do processo, ou o cunho político do Juízo. C. F., art. 85, parág. Único. Lei nº 1.079, recepcionada, em grande parte, pela CF/88 (MS nº 21.564-DF). (_____, Mandado de Segurança nº 21623-9 Distrito Federal, Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor.asp?id=85565>. Acesso em 09 de abril de 2011)

48. Nesse sentido, BARROSO, Luís Roberto, *Op. Cit.*, p.439.

49. FERREIRA, Gabriel Luiz, Tese, Instituto da Ordem dos Advogados Brasileiros. Congresso Jurídico Americano, v. II, Dissertações (Direito Público). Rio de JANEIRO, 1904, P. 239 E 232 APUD Brossard, Paulo, *Op. Cit.*, p. 52.

Acrescente-se, ainda, como bem alude Brossard, que “a própria Constituição estatui no art. 89, caput que “são crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentarem contra a Constituição Federal”. E só depois de haver traçado essa regra básica é que acrescenta: “e, especialmente, contra...”, seguindo-se oito itens exemplificadamente postos em relevo pelo constituinte, que incumbiu o legislador da tarefa de decompô-lo e enumerá-los. Mas ela mesma prescreveu que todo atentado, toda ofensa a uma prescrição sua, independente de especificação legal, constitui crime de responsabilidade”.⁵⁰

Pensa-se mais plausível a tese defendida por José Frederico Marques, seguida por Paulo Brossard, segundo a qual, os crimes de responsabilidade não são crimes, não são ilícitos penais. “O crime de responsabilidade (...) embora assim chamado, infração penal não o é, pois só se qualificam como entidades delituosas os atos ilícitos de cuja prática decorra sanção criminal. E o crime de responsabilidade não acarreta sanção criminal, mas apenas a sanção política, taxativamente prevista na Constituição”⁵¹. Não sendo crimes, portanto, os “crimes de responsabilidade”, seu julgamento não cabe às câmaras criminais, quiçá ao Judiciário, cabe ao órgão legislativo representativo da nação.

Vale ressaltar, que a Lei 1.079 de 10 de abril de 1950, que dispõe sobre os “crimes de responsabilidade” e regula o respectivo processo de julgamento, repetiu no seu art. 4º o rol dos crimes previstos no art. 85, CRFB. Tomando como exemplo o tipo legal, previsto no seu inciso V, “atentar contra a probidade na administração”, embora no art. 9º⁵² da referida Lei tenha especificado, exemplificativamente, sete

50. *Idem ibidem*, p. 54.

51. MARQUES, José Frederico, Observações e apontamentos sobre a Competência Originária do Supremo Tribunal Federal, 1961, p. 44 apud *Idem ibidem*, p. 57.

52. Art. 9º São crimes de responsabilidade contra a probidade na administração:

- 1) omitir ou retardar dolosamente a publicação das leis e resoluções do Poder Legislativo ou dos atos do Poder Executivo;
- 2) não prestar ao Congresso Nacional, dentro de 60 (sessenta) dias após a abertura da sessão legislativa, as contas relativas ao exercício anterior;
- 3) não tomar efetiva a responsabilidade dos seus subordinados, quando manifesta em delitos funcionais ou na prática de atos contrários à Constituição;
- 4) expedir ordens ou fazer requisição de forma contrária às disposições expressas da Constituição;
- 5) infringir, no provimento dos cargos públicos, as normas legais;
- 6) usar de violência ou ameaça contra funcionário público para coagi-lo a proceder ilegalmente, bem como utilizar-se de suborno ou de qualquer outra forma de corrupção para o mesmo fim;
- 7) proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decoro do cargo. (_____, Código Penal, Constituição Federal e Legislação Penal, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 15ª ed., 2010, p. 366-367).

condutas consideradas como ímprobas, são inúmeros os atos que podem ser considerados violadores da probidade administrativa. Dessa forma, sendo o referido tipo vago e abrangente, se considerarmos como um tipo criminal, a mencionada lei deveria ser considerada parcialmente inconstitucional por violar o Princípio da legalidade ou da reserva legal. Entretanto, a referida lei tem sido considerada recepcionada pela atual Constituição de 1988, inclusive em julgados do Supremo Tribunal Federal.

Nas palavras do criminalista Cezar Roberto Bitencourt, *“pelo princípio da legalidade, a elaboração de normas incriminadoras é função exclusiva da lei, isto é, nenhum fato pode ser considerado crime e nenhuma pena criminal pode ser aplicada sem que antes da ocorrência desse fato exista uma lei definindo-o como crime e cominando-lhe a sanção correspondente. A lei deve definir com precisão e de forma cristalina a conduta proibida”*.⁵³

Complementa o referido autor, que segundo o princípio da legalidade não são admissíveis expressões vagas, equívocas ou ambíguas⁵⁴. Assim, reitera-se: os “crimes de responsabilidade” não constituem ilícitos penais e a abrangência das condutas tipificadas significa liberdade de conformação do poder legislativo por ocasião do referido julgamento. Logo, é assunto a ser abordado a luz do direito constitucional e não sob égide equivocada do direito penal.

De todo exposto, resta a confusão entre Responsabilidade Política e responsabilidade penal.

3.2. A DISTINÇÃO ENTRE RESPONSABILIDADE POLÍTICA E RESPONSABILIDADE PENAL

Os dirigentes políticos se submetem a uma dupla responsabilidade: Política e penal. Esta situação tem levado alguns a afirmar que não existe distinção entre as duas responsabilidades. Essa abordagem é denominada por Philippe Segur como *“lès thèses confusionnistes”*, cujos alguns de seus defensores são B. Constant, M. Hauriou e R. Carré de Malberg.⁵⁵

Benjamin Constant distingue atos privados dos atos praticados no exercício das funções, da mesma forma como separa atos ilícitos dos atos lícitos utilizados

53. BITENCOURT, Cezar Roberto, Tratado de Direito Penal: Parte Geral, Vol. 1, 13ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2008, p. 11.

54. Cfr. *Idem ibidem*, p. 11.

55. *Idem ibidem*, p. 24.

incorretamente. Para o autor, os atos ilícitos deveriam ser submetidos à égide do direito comum, enquanto a má utilização de um poder legal, em outras palavras, os erros, as negligências, o uso indevido da política, inserem-se no campo da responsabilidade ministerial. No entanto, contraditoriamente, em que pese sua natureza política, o autor propõe o seu exercício no âmbito do direito penal. Essa posição é justificada pela ausência, à época, do reconhecimento constitucional da Responsabilidade Política. Logo, o que se pretendeu foi inserir um controle sobre a atividade governamental. Constant acreditava que quando surgisse um controle verdadeiramente político, a responsabilidade penal dos ministros deveria ser submetida à responsabilidade de direito comum.⁵⁶

Para Hauriou, a distinção tradicional entre as Responsabilidade Política e penal não se justifica. Ele dividiu as responsabilidades por meio de um critério orgânico. Dessa forma, os crimes realizados no exercício das funções possuem natureza política. No entanto, mesmo tendo natureza política eles podiam se submeter tanto à jurisdição da Alta Corte de Justiça quanto aos tribunais ordinários. Na verdade, os crimes corporativos seriam de dois tipos: os que afetam os interesses da nação e são processados tanto perante a Alta Corte de Justiça e os cometidos contra um indivíduo e podem ser processados tanto perante a Alta Corte de Justiça quanto perante os tribunais comuns.⁵⁷

Para Carré de Malberg, a Responsabilidade Política e a responsabilidade penal coincidem parcialmente. A responsabilidade penal também seria política quando submetida a um órgão julgador político e responsabilidade exclusivamente penal é aquela submetida a uma jurisdição. Cabe esclarecer, porém, que o autor escreveu durante o período da III República, quando a Constituição remetia os crimes políticos a uma Assembleia parlamentar, para julgar crimes e seus atores segundo visões políticas também, porque se tratavam de crimes graves que envolviam interesses políticos.⁵⁸

Como visto, nenhuma das teses resolveu a difícil distinção entre a Responsabilidade Política e a responsabilidade penal.

Com Philippe Segur, afirma-se que a análise da distinção deve se concentrar em critérios estritamente jurídicos em que são relevantes o procedimento, a sanção e a natureza do ato.⁵⁹

56. SEGUR, Philippe, *Op. Cit.*, p. 1611.

57. Cfr. *Idem ibidem*, p. 1612.

58. Cfr. *Idem ibidem*, p. 1613.

59. Cfr. *Idem ibidem*, p. 1614.

Dessa forma, a responsabilidade penal dos governantes está comprometida com o procedimento criminal que vigora nos tribunais criminais, no qual existe uma fase de acusação e uma fase de julgamento. Já a Responsabilidade Política possui um procedimento puramente político.

A sanção também é diferente. A sanção operada na Responsabilidade Política é uma sanção de desacordo político que culmina com a perda do poder em todo diferente da retribuição penal que tem finalidade de punir e de ressocializar.⁶⁰

Quanto à natureza do ato, Philippe Segur remete à distinção operada por Benjamin Constant, segundo a qual dentre os atos praticados no exercício de funções governamentais, pode-se distinguir os atos ilegais processados criminalmente e os atos legais mal utilizados, os erros políticos, que se enquadram na Responsabilidade Política, condicionados ao princípio da solidariedade ministerial, indiferente a culpa e determinado pela análise de conveniência tanto para a sua constituição quanto para a sua avaliação.⁶¹

Nos termos descritos, portanto, a distinção entre Responsabilidade Política e responsabilidade penal é perfeitamente possível.

4. CONCLUSÃO

A confusão entre Responsabilidade Política e responsabilidade penal, como visto, é um fenômeno que ocorre em diversos Estados democráticos. Muitas vezes, ilícitos políticos são julgados por tribunais e por outras, crimes comuns são submetidos ao crivo das casas políticas, numa completa inversão da ordem constitucional.

Nesse ponto, a diferenciação trazida por Philippe Segur é em larga medida esclarecedora: tribunais devem julgar crimes, enquanto ilícitos políticos devem ser submetidos a julgamento político. Contudo, embora esclarecedora, essa diferenciação ainda deixa um ponto de dúvida que ocorre exatamente quando um mesmo ato implica em ilícito penal e má utilização do poder político.

Nesses casos, o juízo de reprovação política e penal ocorre ao mesmo tempo, submetendo a mesma situação a dois julgamentos diferentes: político e penal.

A dificuldade reside na inevitabilidade do órgão político, através de um procedimento político, inserido num julgamento político que objetiva decidir de forma dis-

60. Cfr. *Idem ibidem*, p. 1614/1615.

61. Cfr. *Idem ibidem*, p. 1615.

cricionária sobre a conveniência do afastamento do governo, debruce-se sobre aspectos jurídicos. Bem como será inevitável que o procedimento criminal, que se baseia na legalidade estrita, realizado pelo poder judiciário que possui como dogma a proibição de controle dos atos políticos à exceção do controle de legalidade, recaia sobre as motivações e escolhas políticas. Há aqui uma tensão entre o político e o jurídico.

Porém, alertamos, essa tensão não permite o desvirtuamento dos referidos procedimentos. Infelizmente, essa tem sido exatamente a solução orquestrada pela maioria das democracias para fugir ao impasse.

A solução encontrada, na realidade, para o conflito entre o político e o jurídico é o apagamento da Responsabilidade Política em prol da criminalização da política. Solução essa que não resolveu o impasse, pelo contrário, agravou e trouxe consigo práticas que violam e deturpam todo o sistema jurídico.

A criminalização da política contribui para o fenômeno de minimização dos parlamentos tão comuns nas democracias atuais. É certo que reviver a responsabilidade política passa necessariamente pelo reencontro do legislativo com sua função de controle político. A omissão parlamentar de cumprir sua função de controle cria o ambiente propício para usurpação dessa função pelo judiciário, bem como o seu deslocamento para a imprensa.

Não se pode olvidar, porém, que muitas vezes a omissão parlamentar em relação à função primordial de controle é resultado de uma escolha consciente dos esquemas partidários aliados a motivações de ordem técnica.

Nesse contexto, então, a arena política é deslocada do parlamento para os tribunais, levando junto à desconfiança dos julgamentos políticos e colocando sob suspeita a imparcialidade desse poder. Também não podemos olvidar que essa opção pode atender a fins corporativos, insulamento político e ser uma forma de calar os anseios populares.

Para os cidadãos fica o sentimento de impunidade e a sensação de que sua vontade não tem sido bem representada, mas quanto a isso haverá sempre o argumento de que embora o resultado não seja o esperado o julgamento se deu em conformidade com a legalidade e de forma imparcial.

Pode, ainda, ocorrer situação inversa, o judiciário pode se render à pressão dos meios de comunicação e das maiorias políticas ocasionais, e proceder à condenação penal de agentes políticos quando esses não são culpados, mas tão somente responsáveis politicamente. Haverá sempre o peso da imparcialidade.

Para o governo resta a incerteza da autonomia das decisões políticas.

Ditas essas breves palavras, volta-se ao impasse: Como resolvê-lo?

No que diz respeito ao Judiciário, defende-se, que perante a inevitabilidade de se debruçar sobre questões políticas, essa deve ocorrer dentro dos limites impostos pela teoria do tipo penal. Em outras palavras, o julgamento criminal passa necessariamente pela análise do dolo e da culpa. Dessa forma, o judiciário está autorizado a se enveredar pelo campo das escolhas políticas se for com único objetivo de apurar se houve a intenção de cometer a ação ou imprudência e negligência. Eis aí o seu limite. O juízo realizado pelo judiciário, por ocasião do julgamento de ilícito político-criminal, deve recair, no que diz respeito às escolhas políticas, tão somente sobre a análise se houve conduta consciente dirigida a um fim ou descuido e falta de prudência. Esse juízo não pode implicar em desvalor ou concordância da medida política escolhida.

Já quanto ao órgão político também será inevitável que sua apreciação passe por aspectos jurídicos, principalmente no que toca a veracidade do ato imputado ao mandatário político. Ocorre, porém, que o legislador não possui competência para condenar ou absolver quem quer que seja. Bem como a sua decisão não está atrelada à coisa julgada judicial, em outras palavras, seu juízo político sobre ilícitos político-criminais não guarda qualquer vinculação com a coisa julgada judicial. Isso porque, o julgamento político versa sobre a conveniência de se manter ou não um governante no poder.

Dessa forma, pode-se afirmar que a apreciação política do processo judicial e a apreciação jurídica do processo político, nos casos de ilícitos político-criminais, são tangenciais, incidentais.

A solução não é tão simplória. Não a é, porque (re)viver a Responsabilidade Política passa por uma nova leitura da separação de poderes que permita ao judiciário encontrar o seu lugar em relação ao poder político, ao parlamento o reencontro com seu papel principal de atuação política e ao governo a certeza de sua autonomia.

5. BIBLIOGRAFIA

_____, Constituição da República Federativa do Brasil, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 15ª ed., 2011.

_____, Código Penal, Constituição Federal e Legislação Penal, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 15ª ed., 2010.

_____, Impeachment of Bill Clinton, Disponível em http://em.wikipedia.org/wiki/Impeachment_of_Bill_Clinton. Acesso em 09 de abril de 2011.

BARROSO, Luís Roberto, Aspectos do processo de impeachment, renúncia e exoneração de agente político. Tipicidade constitucional dos crimes de responsabilidade in *Temas de Direito Constitucional*, São Paulo: Renovar, Tomo I, 2ª ed., 2006.

BITENCOURT, Cezar Roberto, Tratado de Direito Penal: Parte Geral , Vol. 1, 13ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

BROSSARD, Paulo, O impeachment: Aspectos da Responsabilidade Política do Presidente da República , São Paulo: Saraiva, 3. ed., 1992.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes, Direito Constitucional e teoria da constituição , Almedina, 7. ed., 2010.

CHRESTIA, Philippe, Responsabilité politique et responsabilité pénale entre fléau de la balance et fléau de société in *Revue du Droit Public et la Science Politique em France et a Etranger*, Paris Libaire Générale de Droit et de Jurisprudence, 2000, p. 741.

LOMBA, Pedro, Teoria da Responsabilidade Política , Coimbra, 2008.

MIRANDA, Jorge, Imunidades Constitucionais e crimes de responsabilidade in *Direito e Justiça*, Universidades Católica Portuguesa: Faculdade de Direito, 2001.

SEGUR, Philippe, Qu est ce que la responsabilité politique? in *Revue Du Droit Public et la Science em France et a Etranger*, Paris Libaire Générale de Droit et de Jurisprudence, 1999.

SOARES, Humberto Ribeiro, Impeachment: crimes de responsabilidade do Presidente da República , Rio de Janeiro: Editora Lumen Júris, 1993.

URBANO, Maria Benedita, Responsabilidade política e responsabilidade jurídica: baralhar para governar., in *Boletim da Ordem dos Advogados*, Lisboa: Ordem dos Advogados. n. 27 (2003), p. 38.