

Rodrigo Tostes de Alencar Mascarenhas

RODRIGO TOSTES DE ALENCAR MASCARENHAS

**A RESPONSABILIDADE
CONSTITUCIONAL
DOS AGENTES POLÍTICOS**

PREFÁCIO J. J. GOMES CANOTILHO

FÓRUM

**A RESPONSABILIDADE
CONSTITUCIONAL DOS
AGENTES POLÍTICOS**

Prefácio

J. J. Gomes Canotilho

Área específica

DIREITO CONSTITUCIONAL.

Áreas afins

DIREITO ADMINISTRATIVO, DIREITO ELEITORAL,
CIÊNCIA POLÍTICA.

Público-alvo/consumidores

PROFESSORES, MAGISTRADOS, ADVOGADOS,
MEMBROS DO MP E DEMAIS ESTUDIOSOS
DE DIREITO CONSTITUCIONAL, DE DIREITO
ADMINISTRATIVO E DE CIÊNCIA POLÍTICA.

Queremos políticos honestos e competentes. Mas o que fazer quando essas expectativas são frustradas? Como construir um sistema de responsabilidade constitucional dos políticos que, tratando de forma harmônica de institutos até aqui vistos isoladamente (*impeachment*, improbidade, inelegibilidade), represente uma solução que equilibre as tensões que envolvem o tema? Qual é o papel da responsabilidade política nessa equação? É possível *impeachment* pelo conjunto da obra? Prerrogativas ainda se justificam? Essas são as questões a que este trabalho responde.

Como afirma Gomes Canotilho em seu prefácio, “a responsabilidade constitucional dos agentes políticos sofre inflexões das mais diferentes naturezas analisadas com profundidade e saber”. “Os elementos da crise ou, de forma mais prudente, ‘os elementos de uma tensão’ – foram analisados em termos rigorosos. É indispensável a tarefa de manter um equilíbrio entre os extremos, ou seja, entre ‘a necessidade de se reprimir enfaticamente os ilícitos cometidos por aqueles que ostentam responsabilidades políticas e, por outro lado, a imperiosa necessidade – por incidência do princípio democrático – de tomar todas as cautelas possíveis para que um governante escolhido pelo povo não seja afastado ou punido e para que o funcionamento do Estado não seja igualmente abalado em acusações sem fundamento”.

FORMATO: 17 × 24 cm

CÓDIGO: 10002926

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.

Rodrigo Tostes de Alencar Mascarenhas é Mestre em Direito Constitucional pela PUC-Rio. Doutor em Direito Público pela Universidade de Coimbra. Procurador do Estado do Rio de Janeiro. Advogado.

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 <i>IMPEACHMENT</i> 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	