

## **Fabio Luiz de Oliveira Bezerra**

Juiz Federal, Titular da 7ª Vara Federal/RN. Doutorado em Direito Público (Universidade de Coimbra), aprovado com louvor e distinção, por unanimidade. Mestrado e Graduação em Direito – UFPE. Especialização em Direito Tributário (Faculdade de Alagoas). Já exerceu os cargos de Procurador da República, Promotor de Justiça/RN, Procurador Judicial/Recife e Auditor-Fiscal da Previdência Social. Autor dos livros "*Responsabilidade do Estado pelos Atos de Particulares*", CRV, 2014; e "*Risco de Mercado, Fundamentos e Gestão*", Novas Edições Acadêmicas, 2018; coautor do livro "*Justiça Federal: estudos doutrinários em homenagem aos 45 anos da AJUFE*", D'Plácido, 2017, além de inúmeros artigos jurídicos.

# **PRINCÍPIO DA RESPONSABILIDADE**

**Conexões entre Responsabilidade  
Política, Criminal, *Impeachment*  
e Improbidade Administrativa**

Curitiba  
Juruá Editora  
2019

---

Visite nossos *sites* na Internet  
[www.jurua.com.br](http://www.jurua.com.br) e  
[www.editorialjurua.com](http://www.editorialjurua.com)  
 e-mail: [editora@jurua.com.br](mailto:editora@jurua.com.br)

---

A presente obra foi aprovada pelo Conselho Editorial Científico da Juruá Editora, adotando-se o sistema *blind view* (avaliação às cegas). A avaliação inominada garante a isenção e imparcialidade do corpo de pareceristas e a autonomia do Conselho Editorial, consoante as exigências das agências e instituições de avaliação, atestando a excelência do material que ora publicamos e apresentamos à sociedade.

**ISBN: 978-85-362-9070-6**



**Brasil** – Av. Munhoz da Rocha, 143 – Juvevê – Fone: (41) 4009-3900  
 Fax: (41) 3252-1311 – CEP: 80.030-475 – Curitiba – Paraná – Brasil

**Europa** – Rua General Torres, 1.220 – Lojas 15 e 16 – Fone: (351) 223 710 600 –  
 Centro Comercial D'Ouro – 4400-096 – Vila Nova de Gaia/Porto – Portugal

**Editor:** José Ernani de Carvalho Pacheco

1160213

Bezerra, Fabio Luiz de Oliveira.

B574 Princípio da responsabilidade: conexões entre responsabilidade política, criminal, *Impeachment* e improbidade administrativa./ Fabio Luiz de Oliveira Bezerra./ Curitiba: Juruá, 2019.

544p.

1. Responsabilidade (Direito). 2. Corrupção administrativa. 3. *Impeachment*. 4. Crimes contra a administração pública. I. Título.

CDD 351.081 (22.ed)

CDU 342.52

00213

---

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
 Bibliotecária: Maria Isabel Schiavon Kinasz, CRB9 / 626

# SUMÁRIO

---

<b>LISTA DE FIGURAS .....</b>	<b>19</b>
<b>ABREVIATURAS E SIGLAS.....</b>	<b>21</b>
<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>23</b>
<b>Título I RESPONSABILIDADE COMO PRINCÍPIO ESTRUTURANTE DO ESTADO DE DIREITO DEMOCRÁTICO.....</b>	<b>31</b>
<b>1 RESPONSABILIDADE COMO CONCEITO NÃO JURÍDICO.....</b>	<b>33</b>
1.1 Responsabilidade como Conceito Fundamental da Ética.....	34
1.1.1 Ética tradicional .....	34
1.1.2 A compreensão cristã da responsabilidade.....	37
1.1.3 Ética filosófica .....	38
1.1.4 Responsabilidade como autorresponsabilidade.....	39
1.1.5 A responsabilidade escatológica (Hegel, Marx e Picht).....	40
1.1.6 Ética utópica e o princípio da esperança de Ernst Bloch.....	42
1.1.7 A ética da responsabilidade no político (Max Weber).....	45
1.1.8 Ética da responsabilidade de Hans Jonas: ecológica e política.....	46
1.1.8.1 Premissas, imperativo ético e novos deveres .....	46
1.1.8.2 Ética da responsabilidade do governante .....	52
1.2 Responsabilidade como Conceito Pressuposto do Direito .....	54
1.3 Responsabilidade como Conceito Heurístico do Direito.....	65
1.3.1 Responsabilidade como nome para regra.....	66
1.3.2 Responsabilidade como nome para capacidade efetiva .....	67
<b>2 RESPONSABILIDADE COMO CONCEITO JURÍDICO .....</b>	<b>69</b>
2.1 Responsabilidade para Além de Dever.....	69
2.2 Responsabilidade como Tarefa em Área de Competência .....	72

2.3	Responsabilidade Enquanto Substância do Estado Jurídico.....	74
2.4	Estrutura Normativa da Responsabilidade .....	74
2.5	Responsabilidade como Conceito de Direito Público.....	76
<b>3</b>	<b>RESPONSABILIDADE E SEPARAÇÃO DOS PODERES .....</b>	<b>79</b>
3.1	Antiguidade e Idade Média .....	79
3.2	Modernidade.....	84
3.2.1	Bodin: alguns limites ao príncipe soberano, gênese da auto- nomia da função judicial e duplicação de funções de controle....	84
3.2.2	Locke: bipartição dos poderes com supremacia do legislativo sobre o executivo e ideia de recíproca prestação de contas .....	88
3.2.3	Bolingbroke: independência na tomada da decisão com de- pendência pela sujeição ao controle .....	92
3.2.4	Montesquieu: equilíbrio dos poderes mediante separação sub- jetiva e controles recíprocos entre executivo e legislativo .....	95
3.2.5	Federalistas: interpenetração parcial de poderes relativamente autônomos e balanceados, incluindo um poder judiciário in- dependente .....	101
3.2.6	Declaração dos direitos do homem e do cidadão .....	105
3.2.7	Kant: teoria da coordenação e subordinação dos poderes .....	105
3.2.8	Guizot: a separação como pilar do sistema representativo.....	108
3.3	Época Contemporânea.....	108
3.3.1	Loewenstein: nova divisão de funções e controle mútuo dos poderes .....	108
3.3.2	Ackerman: legitimidade dos tribunais para aperfeiçoamento da separação dos poderes e instância de integridade.....	112
<b>4</b>	<b>RESPONSABILIDADE, FUNÇÕES DO ESTADO, POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO .....</b>	<b>115</b>
4.1	Funções do Estado.....	115
4.1.1	Jellinek: três funções e as atividades extraordinárias do Estado ..	116
4.1.2	O critério material de Duguit .....	117
4.1.3	Kelsen: a função de observância do Direito.....	119
4.1.4	Caetano: função política enquanto função não jurídica.....	120
4.2	Função Política.....	121
4.2.1	Origem, evolução e concepção.....	121
4.2.2	Conteúdo material da função política e distinção com as de- mais funções.....	124

4.3	As Teorias dos Atos de Governo.....	131
4.3.1	A teoria dos “ <i>actes de gouvernement</i> ” na França.....	133
4.3.2	Jurisprudência da discricionariedade na Alemanha e o contributo de Scheuner .....	135
4.3.3	Falso ato de governo .....	137
4.3.4	Cláusula geral de competência dos tribunais, proteção judicial ampla e a teoria da constituição dirigente: fim do ato político?.....	139
4.4	O Reflexo da Distinção entre Função Política e Função Administrativa na Responsabilidade do Ministro e de seus Dirigentes-Subordinados .....	140
4.4.1	Politização da burocracia e parlamentarismo limitado.....	143
4.5	Responsabilidade como Tarefas Públicas .....	144
<b>5</b>	<b>RESPONSABILIDADE E REPRESENTAÇÃO .....</b>	<b>147</b>
5.1	Antigas Repúblicas: Decisão da Maioria e Representação em Funções Públicas (Executivas).....	148
5.2	Princípio da Maioria x Princípio da Unanimidade .....	150
5.2.1	Princípio da maioria para decidir .....	150
5.2.2	Princípio da maioria para eleger (representação).....	154
5.3	Representação .....	155
5.3.1	Soberania popular x soberania nacional.....	155
5.3.2	Origens do sistema representativo .....	156
5.3.3	Doutrinas políticas da representação.....	157
5.4	Representatividade e Representação Não Eletiva (Representação Argumentativa).....	163
5.5	Representação como Mediação e Responsabilidade .....	165
<b>6</b>	<b>RESPONSABILIDADE, CONTROLE E ACCOUNTABILITY .....</b>	<b>167</b>
6.1	Poder e Controle.....	167
6.2	Sentidos do Termo Controle .....	169
6.3	Teoria do Controle Social .....	171
6.4	Controle e Poliarquia.....	173
6.5	Controle Jurídico-Político .....	177
6.6	Modalidades de Controle .....	182
6.6.1	Karl Loewenstein.....	182
6.6.2	Gérard Bergeron.....	185

6.7	Controle Parlamentar e Democracia como Governo Responsável: Bäumlin.....	190
6.8	Crise do Controle .....	193
6.9	Controle e Responsabilidade: Ulrich Scheuner .....	197
6.10	<i>Accountability</i> .....	201
6.10.1	Responsabilidade ministerial e <i>accountability</i> política .....	204
6.10.2	Dimensões ou graus de <i>accountability</i> .....	206
6.10.3	<i>Accountability</i> horizontal e <i>accountability</i> vertical.....	208
6.10.4	Elementos da relação de <i>accountability</i> .....	211
<b>7</b>	<b>PRINCÍPIO DA RESPONSABILIDADE: PRINCÍPIO ESTRUTURANTE DO ESTADO DE DIREITO DEMOCRÁTICO E SUAS DIMENSÕES</b> .....	<b>215</b>
7.1	Responsabilidade como Elemento Comum e Central dos Princípios Constitutivos do Estado de Direito Democrático .....	217
7.2	Releitura dos Princípios Constitutivos do Estado de Direito a Partir do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana e dos Paradigmas da Cooperação e da Complementaridade: Reforço da Responsabilidade do Indivíduo e do Estado .....	221
7.2.1	Separação dos poderes como princípio geral da constituição jurídica do poder social .....	222
7.2.2	Representação como responsabilidade concretados representantes eleitos, sem mandato imperativo .....	223
7.2.3	Direitos fundamentais como garantia-chave da autonomia e da responsabilidade pessoal, com base no princípio da dignidade da pessoa humana.....	227
7.2.4	Deveres fundamentais como reconhecimento constitucional da responsabilidade social dos cidadãos .....	228
7.2.5	Democracia do engajamento dos cidadãos.....	228
7.3	Do Princípio da Boa Administração ao Novo Paradigma da Boa Governança.....	229
7.3.1	Crises da administração pública.....	229
7.3.2	Princípios da boa administração.....	234
7.3.3	Princípios éticos na função pública e normas de boa conduta ..	237
7.3.4	Boa governança.....	240
7.3.4.1	Acepções de governança: Estado mínimo, NPM e interação de redes organizacionais.....	241
7.3.4.2	Boa governança e sua juridicidade.....	243

7.4	<i>Responsiveness</i> .....	246
7.4.1	A perspectiva positiva de Miller e Stokes.....	247
7.4.2	A abordagem normativa de Hanna Pitkin.....	248
7.4.3	A distinção entre responsividade (entre eleições) e responsabilidade (nas eleições) em Dominic Fisichella.....	251
7.4.4	A diferença entre <i>responsiveness</i> e representação em Susan Stokes.....	253
7.4.5	Ponderações: um resgate de Robert Dahl.....	255
7.5	Releitura dos Princípios Constitutivos do Estado de Direito Democrático a Partir do Paradigma da <i>Responsiveness</i> e da Boa Governança: Reforço da Responsabilidade do Governante.....	259
7.5.1	Separação de poderes como responsabilidade pelo exercício de competências.....	259
7.5.2	Representação como processo ( <i>responsiveness</i> ).....	260
7.5.3	Democracia como imputação de responsabilidades.....	262
7.5.4	As dimensões do princípio da responsabilidade.....	264

## **Título II SISTEMAS DE RESPONSABILIDADE DOS GOVERNANTES, CONEXÕES E PRINCÍPIOS.....**

<b>8</b>	<b>SISTEMAS DE RESPONSABILIDADE.....</b>	<b>269</b>
8.1	Do Princípio da Responsabilidade aos Sistemas de Responsabilidade.....	269
8.1.1	Responsabilidade do Estado: política e jurídica.....	270
8.2	Responsabilidade da Pessoa do Governante: Evolução.....	272
8.3	Responsabilidade do Governante na Antiguidade.....	273
8.3.1	Atenas.....	273
8.3.2	Roma.....	278
8.4	Do Absolutismo ao Estado Moderno: Fase da Irresponsabilidade.....	279
8.5	Responsabilidade Política do Governante.....	282
8.5.1	Origens da responsabilidade política.....	283
8.5.1.1	<i>Bill of Attainder</i> .....	283
8.5.1.2	<i>Impeachment</i> inglês e o surgimento da responsabilidade política.....	284
8.5.2	Dimensões clássicas da responsabilidade política.....	286
8.5.2.1	Responsabilidade política institucional parlamentar.....	286
8.5.2.2	Juridicidade da responsabilidade política.....	287

8.5.3	Novas dimensões da responsabilidade política: difusa e institucional livre .....	290
8.5.4	Responsabilidade eleitoral .....	292
8.5.5	Responsabilidade política individual dos ministros .....	293
8.5.6	Responsabilidade política nos regimes presidencialistas .....	295
8.6	<i>Impeachment</i> nos Regimes Presidencialista e Semipresidencialista ..	296
8.6.1	A implantação tardia da responsabilidade política na França e um modelo diferenciado de <i>impeachment</i> .....	296
8.6.2	<i>Impeachment</i> nos EUA .....	299
8.6.3	<i>Impeachment</i> brasileiro .....	302
8.6.3.1	Antecedentes legislativos .....	302
8.6.3.2	Hipóteses legais do <i>impeachment</i> na Constituição de 1988: a inapropriada denominação crimes de responsabilidade e as espécies de infração política .....	308
8.6.3.3	Rito do <i>impeachment</i> .....	311
8.6.4	Oportunidade tipificada como critério de julgamento .....	312
8.7	Responsabilidade jurídica do governante .....	316
8.7.1	Responsabilidade civil .....	316
8.7.2	Responsabilidade criminal .....	318
8.7.3	Responsabilidade disciplinar.....	320
8.7.4	Responsabilidade administrativa.....	321
8.8	Responsabilidade Financeira do Governante.....	322
8.8.1	Responsabilidade pelo orçamento e responsabilidade financeira estrito senso .....	323
8.8.2	Responsabilidade pela gestão.....	326
<b>9</b>	<b>DELIMITAÇÃO ENTRE RESPONSABILIDADE PENAL E RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA .....</b>	<b>331</b>
9.1	Direito Penal de Polícia.....	332
9.2	Direito Penal Administrativo.....	336
9.2.1	O critério ontológico de James Goldschmidt .....	337
9.2.2	O critério valorativo (normativo) de Erik Wolf .....	341
9.3	Direito Penal de Ordem: Direito Penal Especial .....	343
9.4	Direito Penal da Administração Econômica.....	344
9.5	O Renascimento do Direito Penal Administrativo com Eberhard Schmidt .....	345



9.6	O Direito Penal Administrativo em Portugal e a Distinção Quantitativa de Beleza dos Santos .....	348
9.7	Direito de Ordenação Social .....	350
9.8	Direito Penal Secundário de Figueiredo Dias .....	353
9.9	Direito Administrativo Sancionador .....	358
9.10	A Repercussão no Direito Brasileiro .....	362
9.11	Direito Penal de Duas Velocidades .....	366
9.12	Direito de Intervenção de Hassemer .....	370
<b>10</b>	<b>RESPONSABILIDADE POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: MODELO BRASILEIRO</b> .....	<b>375</b>
10.1	Princípio da Moralidade Administrativa .....	377
10.2	Evolução Legislativa da Tutela da Probidade Administrativa .....	382
10.3	A Improbidade Administrativa na CF/1988 e na Lei 8.429/1992 .....	388
10.3.1	Espécies de improbidade administrativa .....	389
10.3.2	Sanções cabíveis .....	390
10.3.3	Sujeito passivo .....	392
10.3.4	Sujeito ativo .....	392
10.3.5	Elemento volitivo .....	393
10.3.6	Natureza jurídica da ação de improbidade administrativa .....	396
10.4	Concomitância de Instâncias .....	398
10.5	Agentes Políticos e a Duplicidade de Regimes de Responsabilidade .....	399
10.6	Improbidade Administrativa como Direito de Intervenção (Judicializado) .....	404
<b>11</b>	<b>ARTICULAÇÃO ENTRE SISTEMAS DE ESPONSABILIDADE</b> .....	<b>409</b>
11.1	Tipos de Conexão .....	409
11.2	Princípios Limitadores da Responsabilidade do Governante .....	411
11.2.1	Ato de governo .....	411
11.2.2	<i>Ne bis in idem</i> .....	411
11.2.3	<i>Le politique tient le criminel en l'état</i> .....	421
11.3	Crise da Responsabilidade Política e Expansão da Responsabilidade Criminal .....	422
11.4	Expansão da Responsabilidade Criminal sobre Outras Modalidades Jurídicas .....	425
11.5	A Relativa Eficácia do Sistema Penal .....	427
11.5.1	Estrutura pública .....	427

---

11.5.2 Acesso amplo às provas .....	429
11.5.3 Aplicação judicial .....	429
11.6 Princípios Gerais de Conexão entre Sistemas de Responsabilidade...	430
11.6.1 Diversidade dos sistemas de responsabilidade.....	431
11.6.2 Independência quanto à instauração.....	444
11.6.3 Compartilhamento de provas .....	456
11.6.4 Interdependência quanto às decisões.....	464
11.6.5 Redundância.....	483
<b>12 CONCLUSÃO</b> .....	<b>491</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>507</b>
<b>ÍNDICE REMISSIVO</b> .....	<b>521</b>