

Responsabilidade disciplinar dos agentes políticos

Antonio Carlos Alencar Carvalho*

Introdução

Tema que suscita indagação na esfera da Administração Pública é o atinente à responsabilidade disciplinar dos agentes políticos, isto é, se o regime disciplinar dos servidores públicos ocupantes de cargos efetivos ou em comissão alcança também os ocupantes de cargos de natureza política.

2 Abrangência do estatuto dos servidores públicos

O gênero servidores públicos compreende, basicamente, somado aos titulares de cargos comissionados, a figura daqueles que prestam serviços ao Estado em caráter permanente e com um vínculo de natureza profissional, os quais ingressam no serviço público mediante um processo seletivo especial, denominado concurso público de provas ou de provas e títulos, e que irão assumir um posto específico na Administração Pública chamado de cargo público, dispondo de garantias especiais de permanência nos quadros estatais, como a estabilidade e a proteção do processo administrativo disciplinar e da sindicância como pressupostos obrigatórios procedimentais não só contra a perda do cargo, mas também para que seja imposta qualquer punição, em caso de cometimento de irregularidades e transgressão das regras de conduta funcional (Constituição Federal de 1988, art. 41, *caput* e § 1º, II, na redação dada pela Emenda Constitucional 19, de 1998).

José Armando da Costa explica que, para garantir a normalidade da atividade funcional dos órgãos públicos, o Estado cria normas disciplinares, destinadas a obrigar os servidores ao cumprimento de seus deveres e ao respeito às proibições *estabelecidas no estatuto próprio*, cuja violação ensejará a responsabilização disciplinar do agente público transgressor mediante a imposição de punições, cuja natureza e dimensão

corresponderão à gravidade da falta cometida, em decorrência do princípio da proporcionalidade.¹

Importante enfatizar a pertinência de o poder disciplinar advir do elo estatutário que prende o servidor público ao Estado, de um *regime legal que estabelece direitos e deveres e no qual se inserem as regras disciplinares*, as quais impõem um obrigatório modelo de conduta funcional para os funcionários e os sujeitam a punições em caso de descumprimento.²

José Armando da Costa conceitua regime disciplinar como o “conjunto de normas referentes aos vários institutos do direito disciplinar e constantes de um regulamento autônomo ou de uma seção especial de *um determinado estatuto do servidor*.”³ O doutrinador lembra que *o regime disciplinar pode ser comum, aquele que se aplica a todos os servidores públicos da pessoa federativa, ou especial, porque endereçado a uma categoria restrita*.

3 Situação dos agentes políticos

Vale perquirir do enquadramento jurídico, ou não, dos agentes políticos, mais particularmente ministros e secretários de Estado, nos ditames do estatuto geral do funcionalismo, no que é a doutrina que traz luzes sobre a matéria.

O saudoso Diógenes Gasparini, depois de anotar que os agentes políticos são os detentores de cargos da mais elevada hierarquia da organização da Administração Pública, sublinha expressamente sobre esses agentes públicos: “*Não se subsumem, portanto, ao regime de pessoal*”.⁴

Edimur Ferreira de Faria, após consignar que os agentes políticos, dentre os quais nomina os secretários e ministros de Estado, são aqueles que exercem cargos que se situam no vértice da organização administrativa

* Autor do livro “Manual de processo administrativo disciplinar e sindicância: à luz da jurisprudência dos tribunais e da casuística da Administração Pública” (1.286 páginas, editora Fórum, 2011). Advogado em Brasília-DF; Procurador do Distrito Federal desde 1996, especialista em Direito Público e Advocacia Pública pelo Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP. antonioscarlos.direito@click21.com.br.

¹ COSTA, José Armando da. *Direito Administrativo Disciplinar*. Brasília: Brasília Jurídica, 2004, p. 24-25.

² CARVALHO, Antonio Carlos Alencar. *Manual de processo administrativo disciplinar e sindicância: à luz da jurisprudência dos tribunais e da casuística da Administração Pública*. 2. ed. rev. atual. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 70.

³ COSTA, José Armando da. *Teoria e prática do Direito Disciplinar*. Rio de Janeiro: Forense, 1981, p. 7.

⁴ GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 14. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 156.

estatal, enquanto de regra dirigentes dos órgãos independentes e autônomos, com a competência básica de interpretar e exteriorizar a vontade estatal, definindo as políticas e estabelecendo as estratégias de ação a cargo dos órgãos que dirigem, também pontilha a mesma nota:

Em virtude de suas atribuições e de suas posições na pirâmide administrativa, *estão fora da regência da lei estatutária*. A eles aplicam-se normas próprias, emanadas diretamente da Constituição, na maioria dos casos, *não estando sujeitos ao Estatuto dos Servidores Públicos*. Essa categoria de agentes públicos não é destinatária dos direitos e deveres previstos nas normas estatutárias.⁵

Não é distinta a cátedra de José dos Santos Carvalho Filho⁶ sobre a situação dos agentes políticos:

Não se sujeitam às regras comuns aplicáveis aos servidores públicos em geral; a eles são aplicáveis normalmente as regras constantes da Constituição, sobretudo as que dizem respeito às prerrogativas e à responsabilidade política.

Nota-se que é unânime o entendimento doutrinário de que as regras estatutárias do funcionalismo em geral, particularmente no que tange à responsabilidade disciplinar dos servidores públicos, não abrangem os agentes políticos, submetidos a uma situação jurídica própria e distinta, regrada na Constituição e nas leis.

Uma das premissas que devem ser anotadas concerne ao fato de que o servidor público de carreira tem reservado, na forma da lei, certo percentual dos cargos em comissão e exclusivamente lhe são deferidas as funções de confiança (art. 37, V, Constituição Federal de 1988), em vista de que o desempenho desses postos pelos agentes públicos com vínculo profissional com o Estado não se desatrela inteiramente do vínculo original mantido com a pessoa jurídica administrativa nomeante, mais ainda, em certos casos a investidura no posto comissionado é privativa dos integrantes de certas carreiras, o que evidencia o estreito relacionamento da nomeação no lugar de confiança nos quadros da Administração Pública e a posição de funcionário efetivo.

Tanto assim que o servidor mantém, em muitos casos, a remuneração de seu cargo efetivo com um

acréscimo pelo desempenho do cargo comissionado, a evidenciar que não se caracteriza o total afastamento jurídico do elo mantido originariamente com o Estado para se considerar o desempenho de posto em comissão.

Certos cargos comissionados pressupõem conhecimento técnico ou vinculação profissional com a instituição a tal ponto que somente os servidores efetivos integrantes de certas carreiras podem exercer os postos de confiança, vedados aos sem vínculo funcional efetivo com a Administração Pública.

Vale dizer, é o vínculo profissional permanente do servidor com o Estado que justifica a investidura no posto comissionado.

Diferentemente, no caso do exercício do cargo de natureza política, como o posto de secretário de Estado, à semelhança com o tratamento previsto no art. 38, da Constituição Federal, para os titulares de mandato eletivo, ocorre um afastamento do cargo efetivo para o exercício da atividade de agente político.

Ou seja, não é um necessário atrelamento profissional da pessoa com o Estado que origina necessariamente a investidura, mas sim um *critério político*, a permitir, por exemplo, que ministro ou secretário de saúde não seja médico, ministro da Fazenda não seja economista ou contador, não se pressupondo um grau técnico do nomeando.

Confirma essa lição o professor Celso Antônio Bandeira de Mello:

O vínculo que tais agentes entretêm com o Estado não é de natureza profissional, mas de natureza política. Exercem um *múnus público*. Vale dizer, o que os qualifica para o exercício das correspondentes funções não é a habilitação profissional, a aptidão técnica, mas a qualidade de cidadãos, membros da civitas e, por isto, candidatos possíveis à condução dos destinos da Sociedade.⁷

Esse afastamento do agente político do exercício do seu cargo efetivo na Administração Pública, no caso desses agentes que mantêm vínculo de natureza permanente com o Estado, resta claramente demonstrado pelo fato de que, em se cuidando de integrante de carreira com sistemática remuneratória ordinária, isto é, composta de vencimento básico mais gratificações e vantagens, a disciplina vencimental se modifica para aquela expressamente disciplinada na Constituição Federal: por subsídio, obrigatoriamente

⁵ FARIA, Edimur Ferreira de. *Curso de Direito Administrativo positivo*. 5. ed. rev. e ampl., Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 72.

⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 21. ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 560.

⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 26. ed. rev. e atual., São Paulo: Malheiros Editores, 2009, p. 247.

(art. 39, § 4º): “O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI. (Incluído pela Emenda Constitucional 19, de 1998.)

O próprio tratamento remuneratório distinto, veiculando-se que se cuida de retribuição direta pelo exercício exclusivo do cargo de caráter político (afastando o servidor de carreira, se o caso, do sistema remuneratório tradicional de vencimento e gratificações, adicionais, abonos, prêmios e outras parcelas típicas), evidencia que a situação jurídica do agente político é distinta daquela pertinente ao funcionalismo em geral.

A própria redação original da Lei federal 8.112/1990 evidencia dos sujeitos abrangidos pela normatividade disciplinar: “Art. 1º Esta lei institui o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, das autarquias, inclusive as em regime especial, e das fundações públicas federais”, em nada abordando a situação de agentes políticos em seu bojo.

4 Incompatibilidades da situação jurídica dos agentes políticos em face de regras pertinentes aos servidores públicos em geral

Alguns dispositivos do Estatuto dos Servidores Públicos da União (Lei federal 8.112/1990) revelam a incompatibilidade com a situação dos agentes políticos.

Por exemplo, o art. 14, § 3º, enuncia que à autoridade competente do órgão ou entidade para onde for designado o servidor compete dar-lhe exercício, isto é, acometer-lhe atividades funcionais para início do desempenho das atribuições do posto administrativo titularizado, como o chefe que distribui processos administrativos ao subordinado, situação que não ocorre com os secretários de Estado, aos quais a única autoridade hierarquicamente mais alta seria o próprio chefe do Poder Executivo, o qual não comparece na Secretaria de Estado ou Ministério, nem na Agência Reguladora, para encaminhar serviço para o seu auxiliar de alto escalão. Seria no mínimo uma impropriedade a aplicação do dispositivo em apreço a agentes políticos, enquanto a situação é da maior naturalidade e normalidade no caso dos servidores públicos em geral.

Mais especificamente no regime disciplinar dos servidores públicos, enquanto alguns deveres são naturalmente próprios dos funcionários estatais, sua incidência sobre os agentes políticos, como os secretários e ministros de Estado, revela-se inadequada. Exemplificativamente, a obrigação de cumprir as ordens superiores não manifestamente ilegais (art. 116, IV, Lei 8.112/1990) não é precisa no caso dos elevados auxiliares diretos do chefe do Poder Executivo, os quais não se submetem somente no plano administrativo, burocrático, dentro da ideia necessária de estrutura hierarquizada da Administração Pública, comum para os agentes públicos em geral, mas se subordinam em nível de *afinação política* ao governador do Estado ou ao presidente da República, não sendo punidos, por exemplo, com advertência pelo hierarca maior, mas a apenação ordinária é a própria exoneração do posto político dos desafinados.

Não é afinada a ideia de subordinação no plano da relação direta entre Chefe do Poder Executivo e os secretários de Estado distritais, porquanto, apesar de juridicamente vinculantes em tese os comandos expedidos pelo governador aos seus auxiliares imediatos na alta administração estatal, o relacionamento dá-se mais em nível de controle de gestão, de resultados alcançados, de metas, de planejamento, assumindo um caráter manifestamente político, e não administrativo em sua feição burocrática, de subordinação do inferior ao superior hierárquico.

O dever de levar à autoridade superior as irregularidades de que tome ciência (art. 116, VI, Lei 8.112/1990) também não é perfeitamente adequado para os agentes políticos, os quais, ao contrário, em virtude do alto grau hierárquico que ostentam na estrutura organizacional da Administração Pública e da função de direção e comando desempenhada, normalmente são as próprias autoridades competentes para apurar diretamente os fatos ocorridos na esfera dos órgãos por eles chefiados ou mesmo julgar processos administrativos disciplinares contra servidores seus subordinados, diferentemente da situação do servidor comum, o qual, quando tem conhecimento de transgressões administrativas de colegas, deve comunicar a ocorrência às autoridades administrativas superiores na escala hierárquica.

A mesma impropriedade, pelo fundamento precedente da posição hierárquica elevada ocupada pelos agentes políticos, se divisa no caso do dever normal dos funcionários públicos em geral de representar contra ilegalidade, omissão ou abuso de poder (art. 116, XII, Lei 8.112/1990), além da regra de

que a representação deverá ser encaminhada pela via hierárquica e apreciada pela autoridade superior àquela contra a qual é formulada, haja vista que os secretários ou ministros de Estado normalmente são comunicados de representações contra servidores subordinados ou mesmo têm a atribuição de aplicar punições aos transgressores do estatuto funcional, descabendo também o encaminhamento por via hierárquica, haja vista que os agentes políticos em comento se reportam diretamente ao chefe do Poder Executivo, sem intermediários na escala da hierarquia da Administração Pública.

A prática da infração de proceder de forma desidiosa (art. 117, XV, Lei federal 8.112/1990), passível de demissão, é inteiramente atípica e desajustada da natureza do posto de secretário ou ministro de Estado, o qual, se peca pela má conduta no exercício do posto político, sujeita-se unicamente ao controle político também do chefe do Poder Executivo, o qual poderá, e provavelmente o fará, exonerar o alto auxiliar imediato renitente no desempenho dos misteres próprios da pasta confiada ao agente político, por desajuste quanto aos interesses e aspirações governamentais da atual administração.

Com efeito, enquanto o mister de exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo é um dever funcional dos servidores públicos de carreira e titulares de cargos comissionados, na forma do art. 116, I, da Lei federal 8.112/1990, a mesma exigência é ínsita ao desempenho dos cargos políticos, no qual é considerada uma forma de o agente político galgar novos postos de igual natureza, ou de alcançar reconhecimento para seu grupo partidário, em vista de interesses defendidos pelo secretário ou ministro de Estado, o qual não raramente é detentor de mandato eletivo e se debruça em bem atuar não em face do receio de sofrer punições disciplinares, mas de agradar seus eleitores, de conquistar o respeito da população, de projetar sua carreira política como bom administrador, quiçá em busca de futuramente ser eleito para cargos majoritários eleitorais.

Como pensar em cumprimento de deveres de pontualidade, assiduidade, cumprimento de jornada definida, no caso dos agentes políticos, os quais não têm horário de trabalho específico, mas se dedicam diuturnamente às exigências próprios do ato posto ocupado de imediato assessoramento ao chefe do Poder Executivo, a requerer a participação frequente em reuniões noturnas e em finais de semana, descabendo também que o presidente da República ou o governador do Estado controle o ponto do ministro ou secretário

de Estado, por absoluta impropriedade da imposição desse dever aos agentes políticos, enquanto o mesmo dever é previsto como obrigação inerente ao exercício dos cargos de provimento efetivo, inclusive passível de punição disciplinar em caso de transgressão (art. 116, X, Lei federal 8.112/1990).

A figura da imposição da pena de advertência (art. 127, I, Lei 8.112/1990), igualmente, não se harmoniza com a situação peculiar dos agentes políticos.

A advertência, que é veiculada no *Diário Oficial*, constitui penalidade destinada a chamar a atenção, oficial e publicamente, do servidor para a correção de seu comportamento irregular, constitutivo de desrespeito a dever funcional, haja vista o constrangimento, a vergonha, a censura pública à conduta do funcionário, o qual é atingido em seu brio, em sua qualidade de profissional a serviço da Administração Pública, na auto estima, vendo seu nome sujeito à reprimenda pública.

Imagine-se a impropriedade de o governador do Estado fazer publicar essa penalidade contra secretário de Estado. A via natural e própria contra os agentes políticos se exterioriza na própria exoneração do cargo, como censura política ao mau desempenho do posto de comando no auxílio do chefe do Poder Executivo.

Pensar num secretário de Estado sendo objeto de pena de suspensão, da mesma maneira, não se afina com a disciplina e o funcionamento da situação jurídica dos agentes políticos.

Os secretários de Estado têm o mister de executar as altas políticas administrativas setoriais desenhadas pelo Governo local, modo por que não tem sentido a suspensão das relevantes atividades comandadas pelo agente político para cumprimento de penalidade de suspensão, por mau exercício funcional, o qual tem repreensão pela via da perda do posto de alta direção pública.

As ponderações precedentes foram ventiladas apenas para constatar que, de fato, a Lei 8.112/1990 não incluiu em seu bojo, particularmente no que concerne à responsabilidade disciplinar, os agentes políticos.

Sérgio Sérvulo da Cunha (*in Responsabilidade do administrador público*, texto apresentado ao III Congresso Sul-Americano de Direito Administrativo, realizado em Foz do Iguaçu em junho de 1999) traz algumas notas interessantes sobre a temática que merecem reprodução:

A responsabilidade administrativa típica do agente público é a responsabilidade, perante a Administração, dos chefes de Poder Executivo –

presidente, governador, prefeito, interventor - e de seus suplentes; ou seja, dos que exercem “a direção superior da administração” e que, *não tendo superior hierárquico, não estão sujeitos a responsabilidade disciplinar.* [...]

A todos esses agentes públicos - os agentes políticos e os servidores de primeiro escalão - a que não se aplicam as normas e práticas da responsabilidade disciplinar, chamamos de administradores públicos. [...]

2.4. Responsabilidade política 2.4.1 O que se designa como responsabilidade política, aqui, não é a que se afere pelos meios, recursos e critérios políticos, mas a responsabilidade jurídica do agente político perante o público. No ordenamento jurídico brasileiro ela corresponde, em grau máximo, ao que se convencionou designar como “crime de responsabilidade”, denominação acolhida pela própria Constituição em seu art. 85, ao tratar da responsabilidade política do presidente da República. Na verdade, os chamados crimes de responsabilidade não são crimes (infrações de natureza penal, sancionáveis segundo o poder geral de império), mas infrações político-administrativas, análogas às infrações disciplinares; para o estabelecimento dessa distinção concorre diferença procedimental, pois *inexistindo autoridade hierarquicamente superior que apure a infração e aplique a respectiva sanção, é o povo quem o faz, através dos seus representantes.*

5 Entendimento do Supremo Tribunal Federal

Em relação à situação dos agentes políticos, houve um primeiro entendimento do Supremo Tribunal Federal no sentido de que eles não poderia ser incursos na Lei de Improbidade Administrativa, mas apenas nos crimes de responsabilidade:

INFORMATIVO Nº 471

TÍTULO

Improbidade Administrativa e Competência - 8

PROCESSO

Rcl - 2138

ARTIGO

O Min. Joaquim Barbosa acompanhou o voto vencido do Min. Carlos Velloso quanto à conclusão de que os fatos em razão dos quais o Ministério Público Federal ajuizara a ação de improbidade não se enquadravam nas tipificações da Lei 1.079/50 e de que não seria aplicável, portanto, o art. 102, I, c, da CF. Em acréscimo a esses fundamentos, asseverava, também, a existência, no Brasil, de disciplinas normativas diversas em matéria de improbidade, as quais, embora visando à preservação da moralidade na Administração Pública, possuíam objetivos constitucionais diversos: a específica da Lei 8.429/92, que disciplina o art. 37, § 4º, da CF, de tipificação cerrada e de incidência sobre um amplo

rol de possíveis acusados, incluindo até mesmo pessoas que não tenham vínculo funcional com a Administração Pública; e a referente à exigência de probidade que a Constituição faz em relação aos agentes políticos, especialmente ao Chefe do Poder Executivo e aos Ministros de Estado (art. 85, V), a qual, no plano infraconstitucional, se completa com o art. 9º da Lei 1.079/1950. Esclarecia que o art. 37, § 4º, da CF traduziria concretização do princípio da moralidade administrativa inscrito no caput desse mesmo artigo, por meio do qual se teria buscado coibir a prática de atos desonestos e antiéticos, aplicando-se, aos acusados as várias e drásticas penas previstas na Lei 8.429/92. Já o tratamento jurídico da improbidade prevista no art. 85, V, da CF e na Lei 1.079/50, direcionada aos fins políticos, ou seja, de apuração da responsabilização política, assumiria outra roupagem, porque o objetivo constitucional visado seria o de lançar no ostracismo político o agente político faltoso, cujas ações configurassem um risco para o estado de Direito; a natureza política e os objetivos constitucionais pretendidos com esse instituto explicariam a razão da aplicação de apenas duas punições ao agente político: perda do cargo e inabilitação para o exercício de funções públicas por 8 anos. Dessa forma, estar-se-ia diante de entidades distintas que não se excluiriam e poderiam ser processadas separadamente, em procedimentos autônomos, com resultados diversos, não obstante desencadeados pelos mesmos fatos. Salientando que nosso ordenamento jurídico admitiria, em matéria de responsabilização dos agentes políticos, a coexistência de um regime político com um regime puramente penal, afirmava não haver razão para esse mesmo ordenamento impedir a coabitação entre responsabilização política e improbidade administrativa. Entendia que eximir os agentes políticos da ação de improbidade administrativa, além de gerar situação de perplexidade que violaria os princípios isonômico e republicano, seria um desastre para a Administração Pública, um retrocesso institucional. Por fim, considerava que a solução então preconizada pela maioria dos Ministros, ao criar nova hipótese de competência originária para o Supremo (CF, art. 102), estaria rompendo com a jurisprudência tradicional, segundo a qual a competência da Corte só poderia ser estabelecida mediante norma de estatura constitucional, sendo insuscetível de extensões a situações outras que não as previstas no próprio texto constitucional. Destarte, a ação proposta deveria ter seu curso normal perante as instâncias ordinárias. Rcl 2138/DF, rel. orig. Min. Nelson Jobim, rel. p/ o acórdão Min. Gilmar Mendes, 13.6.2007. (Rcl-2138)

Posteriormente, o Supremo Tribunal Federal, já com composição da Corte mais próxima da atual, procedeu à distinção entre crimes de responsabilidade e atos de improbidade administrativa, admitindo, num plano geral de análise, segundo colhido do voto de alguns ministros (Joaquim Barbosa,

Ricardo Lewandovsky, Carmem Lúcia, Carlos Brito), a responsabilização dos agentes políticos nos termos da Lei federal 8.429/1992, com a exceção do presidente da República, por força da expressa restrição constitucional, embora a situação concreta era de tentativa de deslocamento da competência para executar sentença condenatória por ato de improbidade já transitada em julgada, expedida contra atual deputado federal por conduta exercida enquanto prefeito municipal:

Pet 3923 QO/SP - São Paulo
Questão de Ordem na Petição
Relator(a): Min. Joaquim Barbosa
Julgamento: 13/06/2007
Órgão Julgador: Tribunal Pleno
Publicação DJE-182
Divulg 25-09-2008
Public 26-09-2008
Ement Vol-02334-01 pp-00146
RTJ Vol-00211 pp-00225
Parte(s) Reqte.(S): Ministério Público do Estado de São Paulo
Reqdo.(a/s): Paulo Salim Maluf
Adv.(a/s): Paulo Guilherme de Mendonça Lopes d Outro(a/s)
Reqdo.(a/s): Edevaldo Alves da Silva
Adv.(a/s): Cláudio Penido Campos e outro (a/s)
Reqdo.(a/s): José Altino Machado
Adv.(a/s): Maria Cecília Breda Clemêncio de Camargo

Ementa: Ação Civil Pública. Improbidade Administrativa. Lei 8.429/1992. Natureza jurídica. Crime de responsabilidade. Prefeito posteriormente eleito Deputado Federal. Impossibilidade. prerrogativa de foro. Inexistência. Processo em fase de execução. Incompetência do Supremo Tribunal Federal. Remessa dos autos ao juízo de origem.

Deputado Federal, condenado em ação de improbidade administrativa, em razão de atos praticados à época em que era prefeito municipal, pleiteia que a execução da respectiva sentença condenatória tramite perante o Supremo Tribunal Federal, sob a alegação de que: (a) os agentes políticos que respondem pelos crimes de responsabilidade tipificados no Decreto-Lei 201/1967 não se submetem à Lei de Improbidade (Lei 8.429/1992), sob pena de ocorrência de bis in idem; (b) a ação de improbidade administrativa tem natureza penal e (c) encontrava-se pendente de julgamento, nesta Corte, a Reclamação 2138, relator Ministro Nelson Jobim. O pedido foi indeferido sob os seguintes fundamentos: 1) A lei 8.429/1992 regulamenta o art. 37, parágrafo 4º da Constituição, que traduz uma concretização do princípio da moralidade administrativa inscrito no caput do mesmo dispositivo constitucional. As condutas

descritas na lei de improbidade administrativa, quando imputadas a autoridades detentoras de prerrogativa de foro, não se convertem em crimes de responsabilidade. 2) Crime de responsabilidade ou impeachment, desde os seus primórdios, que coincidem com o início de consolidação das atuais instituições políticas britânicas na passagem dos séculos XVII e XVIII, passando pela sua implantação e consolidação na América, na Constituição dos EUA de 1787, é instituto que traduz à perfeição os mecanismos de fiscalização postos à disposição do Legislativo para controlar os membros dos dois outros Poderes. Não se concebe a hipótese de impeachment exercido em detrimento de membro do Poder Legislativo. Trata-se de contraditio in terminis. Aliás, a Constituição de 1988 é clara nesse sentido, ao prever um juízo censório próprio e específico para os membros do Parlamento, que é o previsto em seu artigo 55. Noutras palavras, não há falar em crime de responsabilidade de parlamentar. 3) Estando o processo em fase de execução de sentença condenatória, o Supremo Tribunal Federal não tem competência para o prosseguimento da execução. O Tribunal, por unanimidade, determinou a remessa dos autos ao juízo de origem.

Decisão

O Tribunal resolveu a questão de ordem no sentido de determinar o retorno dos autos ao juízo estadual de origem, nos termos do voto do Relator. Votou o Presidente. Ausentes, justificadamente, neste julgamento, a Senhora Ministra Ellen Gracie (Presidente) e o Senhor Ministro Marco Aurélio. Presidiu o julgamento o Senhor Ministro Gilmar Mendes (Vice-Presidente). Plenário, 13.06.2007. Indexação

A matéria ainda deverá ser enfrentada proximoamente pelo Supremo Tribunal Federal, mas houve sinalização, em princípio, de que os agentes políticos estariam submetidos à Lei de Improbidade, que não se confundiria com os crimes de responsabilidade, outra categoria jurídica no ordenamento brasileiro.

O entendimento resolve o problema da responsabilidade pública dos agentes políticos, os quais, a despeito de poderem ser incursos na Lei de Improbidade, se prevalecer mesmo essa orientação do Supremo Tribunal Federal, ou em crime de responsabilidade, não foram inseridos nos ditames disciplinares do Estatuto dos Servidores Públicos em geral.

Atente-se para o teor do parecer da Advocacia-Geral da União sobre a matéria, conforme comunicado no sítio eletrônico da Controladoria-Geral da União:

Titulares de cargos de natureza especial e agentes políticos se sujeitam às normas disciplinares da Lei 8.112/90?

Os agentes políticos são os integrantes da alta administração governamental, titulares e ocupantes de poderes de Estado e de responsabilidades próprios e especificamente enumerados na CF. Com base em parecer vinculante da AGU, os detentores de cargos eletivos, eleitos por mandatos transitórios, como os Chefes de Poder Executivo e membros do Poder Legislativo, além de cargos de Diplomatas, Ministros de Estado e de Secretários nas Unidades da Federação, não se sujeitam ao processo administrativo disciplinar, in verbis:

Parecer-AGU nº GQ-35, vinculante: “4. A Lei nº 8.112, de 1990, comina a aplicação de penalidade a quem incorre em ilícito administrativo, na condição de servidor público, assim entendido a pessoa legalmente investida em cargo público, de provimento efetivo ou em comissão, nos termos dos arts. 2º e 3º. Essa responsabilidade de que provém a apenação do servidor não alcança os titulares de cargos de natureza especial, providos em caráter precário e transitório, eis que falta a previsão legal da punição. Os titulares dos cargos de Ministro de Estado (cargo de natureza especial) se excluem da viabilidade legal de responsabilização administrativa, pois não os submete a positividade do regime jurídico dos servidores públicos federais aos deveres funcionais, cuja inobservância acarreta a penalidade administrativa.”

A despeito de não se endossar a ampliação da inexistência de responsabilidade disciplinar de agentes políticos para todos os ocupantes de cargos de natureza especial (nomenclatura que, na prática da Administração Pública, às vezes é estendida para postos em comissão), o *opinato deve ser endossado, contudo, estritamente no que concerne à situação dos secretários de Estado.*

Aditivamente, veja-se, a propósito, o teor da matéria publicada na *internet*, com a adoção desse entendimento:

Política

02 de Março de 2011 - 09:29

Secretário Maia declara nulo processo administrativo contra Daldegan

Fonte: Só Notícias/Alex Fama

O secretário estadual de Meio Ambiente, Alexander Maia, declarou a nulidade absoluta sobre a instauração do processo administrativo disciplinar contra o ex-secretário estadual Luiz Henrique Daldegan. Com base em parecer da Procuradoria-Geral do Estado (PGE), foi verificada a existência de “vício insanável” no processo e devido a isso foi recomendado a nulidade total ou parcial do caso.

O principal argumento é de que agentes políticos não podem ser submetidos a processo administrativo disciplinar. Os autos serão remetidos ao Tribunal de Justiça para que seja apurado a possível

prática de crime de responsabilidade. “Considerando que os agentes políticos não se submetem a processo administrativo disciplinar, tem-se que sua esfera de responsabilidade administrativa é, na verdade, a esfera de responsabilidade que tem sido designada como político-administrativa, ou seja, somente será aferida, caso o agente venha incorrer na prática de crime de responsabilidade [...]. Verificada a existência de vício insanável, a autoridade julgadora declarará a nulidade total ou parcial do processo e ordenará a constituição de outra comissão, para a instauração de um novo processo”, aponta o relatório do PGE.

De acordo com o documento, o parecer da PGE recomenda que “a autoridade julgadora, no caso o secretário de Estado do Meio Ambiente, declare a nulidade absoluta da instauração do processo administrativo disciplinar cogitado, por flagrante vício de competência, ressaltando o encaminhamento dos autos à Procuradoria-Geral de Justiça do Estado para análise quanto à prática de eventual crime de responsabilidade praticado pelo ex-agente político”.

Daldegan foi preso durante a Operação Jurupari, da Polícia Federal, deflagrada em maio do ano passado para combater crimes ambientais, extração e venda de madeira de áreas indígenas e federais. A decisão foi publicada no Diário Oficial do Estado que circula hoje.

Ao todo, a operação prendeu 64 pessoas na oportunidade. Além do ex-secretário, Janete Riva, esposa do presidente da Assembleia, José Riva (PP), também estava entre os detidos.

Conclusão

De todo o exposto, a conclusão é de que os agentes políticos, como ministros e secretários de Estado, não estão sujeitos a responsabilidade disciplinar em virtude das peculiaridades próprias de seus elevados cargos, podendo, todavia, seus atos irregulares ser enquadrados nas disposições e para os fins da Lei federal 8.429/1992, a prevalecer a linha de entendimento do último julgado do Supremo Tribunal Federal (Petição 3923 QO/SP – São Paulo), ou nos crimes de responsabilidade.

Referências

CARVALHO, Antonio Carlos Alencar. *Manual de processo administrativo disciplinar e sindicância: à luz da jurisprudência dos tribunais e da casuística da administração pública*. 2. ed. rev. atual. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 70.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 21. ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 560.

COSTA, José Armando da. *Direito Administrativo Disciplinar*. Brasília: Brasília Jurídica, 2004, p. 24-25.

COSTA, José Armando da. *Teoria e prática do Direito Disciplinar*. Rio de Janeiro: Forense, 1981, p. 7.

FARIA, Edimur Ferreira de. *Curso de Direito Administrativo Positivo*. 5. ed. rev. e ampl., Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 72.

GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 14. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 156.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 26. ed. rev. e atual., São Paulo: Malheiros Editores, 2009, p. 247.